



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**La lucha por la inclusión. Como un actor colectivo  
delinea políticas públicas**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología con  
mención en Estudios Políticos

**AUTOR**

Eduardo Alberto BARZOLA FARFÁN

**ASESOR**

César Armando GERMANÁ CAVERO

Lima, Perú

2017



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Barzola, E. (2017). *La lucha por la inclusión. Como un actor colectivo delínea políticas públicas*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---



42  
2009

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
**UNIDAD DE POSGRADO**

**ACTA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE  
MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA, MENCIÓN EN ESTUDIOS  
POLÍTICOS**

En Lima, a los doce días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete, reunidos en la Sala de Grados de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 5:00 p.m., bajo la Presidencia del Dr. NICOLÁS JAVIER LYNCH GAMERO y con la concurrencia de los demás Miembros del Jurado Examinador, se inició el acto académico invitando al graduando **EDUARDO ALBERTO BARZOLA FARFÁN**, para que realice la sustentación de su Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología, mención en Estudios Políticos, titulada:

**“LA LUCHA POR LA INCLUSIÓN. COMO UN ACTOR COLECTIVO  
DELÍNEA POLÍTICAS PÚBLICAS”**

A continuación fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminada esta prueba y verificada la votación; se consignó la calificación correspondiente a:

..... *B. Muy Bueno. 18* .....

Por cuanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de Magíster en Sociología, mención en Estudios Políticos, al Bachiller **EDUARDO ALBERTO BARZOLA FARFÁN**. Siendo las 6:00 p.m. y para constancia dispuso se extendiera la presente Acta y firmaron:

Dr. Nicolás Javier Lynch Gamero.  
PRESIDENTE

*[Firma de Dr. Nicolás Javier Lynch Gamero]*

Mg. Luis Wilfredo Montoya Canchis.  
MIEMBRO

*[Firma de Mg. Luis Wilfredo Montoya Canchis]*

Dra. Alicia Esther Suárez Guimarey.  
MIEMBRO

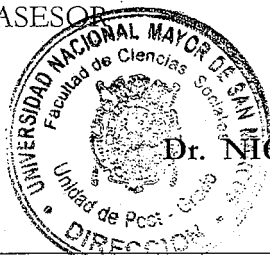
*[Firma de Dra. Alicia Esther Suárez Guimarey]*

Mg. Manuel Jerjes Loayza Javier.  
MIEMBRO

*[Firma de Mg. Manuel Jerjes Loayza Javier]*

Dr. César Armando Germaná Cavero.  
ASESOR

*[Firma de Dr. César Armando Germaná Cavero]*



*[Firma de Dr. Nicolás Javier Lynch Gamero]*  
**Dr. NICOLÁS JAVIER LYNCH GAMERO**  
DIRECTOR

PABELLÓN JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI – CIUDAD UNIVERSITARIA

Teléfono: 6197000 Anexo 4003, 4004. Lima – Perú.

Correo: [upg.sociales@unmsm.edu.pe](mailto:upg.sociales@unmsm.edu.pe), [upgccss@yahoo.es](mailto:upgccss@yahoo.es),

Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>

A mis padres que con trabajo y esfuerzo me enseñaron a luchar sin desmayo,  
Y a mis hijos que son mi fortaleza.

ÍNDICE	
LISTA DE CUADROS	V
RESUMEN	VI
SUMMARY	VII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	6
1.1 Los estudios del Estado y las políticas públicas en Europa y EE.UU.	9
1.2 Los cambios en los Estados en América Latina	17
1.3 Los marcos teóricos en diseño y formulación de políticas públicas	22
CAPÍTULO II: LOS ACTORES Y LOS PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE LA IDEA DE MUNICIPIO RURAL	29
2.1 Múltiples procesos, diversos actores. Los antecedentes de la formación de la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE).	29
2.1.1 El proceso de democratización y la descentralización del poder político.	31
2.1.2 El desarrollo de los procesos de participación ciudadana en diversas partes el país como una apuesta de izquierda y de los actores del desarrollo.	35
2.1.3 Los cambios en el mundo rural. “La nueva ruralidad”	40
2.1.4 Los nuevos liderazgos en las zonas rurales.	44
2.1.5 La construcción de la representación gremial de las autoridades locales	46
2.2 Las primeras acciones en la constitución de la REMURPE	48
2.2.1 Los encuentros de las municipalidades con buenas prácticas de gestión.	48

2.2.2 Las contradicciones: Red de desarrollo municipal o gremio político municipal	57
2.3 La recomposición de la red.	63
CAPITULO III. LA LUCHA POR EL TÍTULO XI. “MUNICIPALIDADES UBICADAS EN ZONAS RURALES”.	71
3.1 La caída de Fujimori. Un nuevo escenario.	71
3.2 El inicio de la incidencia a favor de los “municipios rurales”	75
CAPITULO IV ¿SE GANÓ?	94
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFIA	103
ANEXOS	107
1. Entrevistas.	107
2. Informes de REMARPE y REMURPE	145
3. Actas de sesiones de comisión de gobiernos locales legislatura 2002.	166

## **LISTA DE CUADROS.**

Cuadro N° 1. Características de las formas de Estado en Perú. 21

Cuadro N° 2 Marcos teóricos de las políticas públicas según Paul Sabater.  
25

Cuadro N° 3 Marco teórico de la relación de la política pública y el Estado.  
27



## **RESUMEN**

La presente investigación reconstruye el proceso histórico de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), dónde paralelamente se constituye una “coalición promotora. Años después, en el periodo legislativo de julio del 2002 a mayo del 2003, la coalición ejecuta acciones de incidencia en la discusión de la ley orgánica de municipalidades para incluir una definición normativa de “municipio rural”, competencias y recursos adicionales para las “municipalidades ubicadas en zonas rurales”

Para lograr este propósito se presenta un conjunto de procesos donde diversos actores sociales interactuaron, generando ideas comunes de cómo construir modelos de democratización en la sociedad local y exponiendo la necesidad de participar en procesos electorales al mismo nivel, así como la necesidad de entender y actuar en los cambios en el mundo rural y la necesidad de construir una organización gremial que comprenda a las municipalidades rurales. Todos estos procesos e ideas comunes sirvieron como trasfondo explicativo que motorizaron el accionar de “la coalición promotora” y REMURPE en el contexto posterior de la caída del gobierno de Fujimori.

### **Palabras claves.**

Políticas públicas, Reforma del estado, coalición promotora, descentralización, municipios en zonas rurales.

## **SUMMARY**

This research reconstructs the historical process of the Network of Rural Municipalities of Peru (Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE), where at the same time an "advocacy coalition" was formed. Years later, in the legislative period from July 2002 to May 2003, the "coalition" carries out advocacy actions related to the debate around the Organic Law of Municipalities to include a definition of "rural municipalities" competences and additional resources for "municipalities located in rural areas".

To achieve this purpose, a set of processes were presented where diverse social actors interacted, generating common ideas on how to build models for democratization of the local society and exposing the need to participate in electoral processes at the same level, as well as the need to understand and interact in the changes of the rural areas and the need to build a union organization that includes rural municipalities. All these common processes and ideas served as an explanatory background that fostered the actions of "advocacy coalition" and REMURPE in the subsequent context of the fall of the Fujimori government

**Keywords.**

Public policies, Reform of the state, decentralization, municipalities in rural areas, advocacy coalition, social actors.

## **INTRODUCCIÓN.**

Durante los primeros años del gobierno del presidente Alejandro Toledo (2001-2006) se inicia una serie de modificaciones normativas orientadas a la democratización y reforma de Estado, como producto del “consenso” de diversos actores políticos y sociales a través del “Acuerdo Nacional” posterior a la caída del Fujimorismo.

Es un momento del pasado reciente, cuando diversas organizaciones de nuestra sociedad civil enfatizan acciones para influir en la agenda gubernamental para la formulación de políticas públicas. El medio para incidir en la producción de normas en el Congreso de la República fue una coalición o alianza de actores. Para alcanzar dicho objetivo, estas organizaciones de la sociedad civil adecuaron sus estrategias de acción al nuevo escenario de un sub sistema político donde las organizaciones políticas existentes -en dicho momento- eran débiles y dónde la representación e intermediación de los partidos políticos era casi inexistente.

Estudiar este tema es relevante en tanto que es poco lo que se ha estudiado en nuestro país, desde la sociología política y desde otras disciplinas, específicamente, la Ciencia Política, respecto a los procesos de formulación de políticas públicas. Básicamente se cuenta con una producción de investigaciones acerca de procesos de “incidencia en la formulación de políticas públicas” más descriptivos o, como suele denominarse en el mundo del desarrollo, “sistematizaciones de experiencias”; estas son elaboradas por las organizaciones no gubernamentales que implementaron proyectos de incidencia en su momento; no se encuentran trabajos más reflexivos sobre cómo se formulan las políticas públicas en un escenario de debilidad de las organizaciones partidarias y sobre momentos de cambios de las relaciones Estado y sociedad, que consideren la formulación de políticas públicas como relaciones complejas donde diversos actores establecen relaciones de cooperación, alianzas e inclusive de confrontación, como una manera de insertar sus demandas e intereses a ser atendidos por el Estado. Tampoco hay muchos estudios enfocados del lado de los actores estatales (sean estos funcionarios o políticos que conducen temporalmente las riendas del aparato burocrático), sobre la manera de diseñar políticas que puedan atender las demandas que le son exigidas.

El problema que se pretende dilucidar con la presente investigación parte de las siguientes preguntas: ¿cómo se formulan políticas públicas, teniendo en cuenta el caso de la aprobación del título XI de municipalidades ubicadas en zonas rurales, en el escenario de un sistema político débil y en un contexto de reforma del Estado? De la respuesta a esta pregunta se deriva una constelación de cuestiones en nuestra investigación, como es el caso de la configuración de alianzas, qué tipo de actores sociales o políticos toman protagonismo y qué tipo de transacciones se realizan para alcanzar los objetivos que comparten.

En ese sentido, el objetivo central de la investigación es la de contribuir al conocimiento de la formulación de las políticas públicas de inclusión de sectores rurales en los procesos sociales y políticos que se dieron en la

reforma del Estado del periodo 2001 al 2003 en el debate e incorporación en la ley orgánica de municipalidades N° 27972 del título XI de municipalidades ubicadas en zonas rurales. Para arribar a este objetivo central se tiene como objetivos específicos: a) presentar los diversos enfoques o marcos teóricos para entender los procesos de formulación de políticas públicas, b) construir y explicar el contexto previo en el que diversos actores de mundo rural comparten ideas y nociones sobre la ruralidad, la democratización que son las ideas movilizadoras de sus acciones en el momento de la incidencia y, c) explicar el proceso de incidencia en el período 2002-2003.

La hipótesis de trabajo con la que se inicia esta investigación es: “el grado de profundidad y calidad de las reformas en el Estado es directamente proporcional a la capacidad de actores-agentes individuales o colectivos de influir en políticas públicas”. Además, se propuso dos hipótesis secundarias; la primera considera que el Estado peruano es relativamente permeable a modificaciones sustentadas en acuerdos o transacciones con actores provenientes de la economía y la sociedad. La segunda considera que los actores colectivos requieren manejar los procedimientos de los marcos institucionales, recursos y relaciones de poder para incorporar sus demandas en el Estado.

Respecto a la metodología de la investigación, se trabaja a partir de instrumentos de investigación cualitativa donde se busca reconstruir procesos políticos y sociales desde la perspectiva de los actores involucrados tanto en el proceso de constitución de REMURPE y en la incidencia en políticas públicas, el principal instrumento han sido las entrevistas; estas se realizaron a personalidades relevantes, como Julio Díaz Palacios, Eduardo Ballón, Raúl Molina, Moisés Palomino, Fernando Romero Bolaños, Elizabeth Quiroz, César Paz López y Elizabeth Vargas Machuca. Se tiene que precisar que la selección de los entrevistados se realizó basada en dos criterios; en primer lugar, actores relevantes en los procesos de cambio en el mundo rural y cercanos a la constitución de la Red de Municipalidades Rurales del Perú y: en segundo

lugar, actores que tuvieron una participación decisiva en el proceso de incidencia para incluir en la Ley Orgánica de Municipalidades un título a favor de los “municipios rurales”.

También se recurrió a la investigación bibliográfica, recuperando material de las comisiones ordinarias del Congreso de la República, como la de descentralización de una parte y la de gobiernos locales de otra parte; estas comisiones ordinarias son los espacios principales donde se dieron los debates y fueron a la vez espacios de incidencia. Adicionalmente se revisaron informes sobre REMURPE, a los que se tuvo acceso a través de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF), organización denominada por esos años Centro Internacional de Cooperación y desarrollo Agrícola (CICDA).

Es preciso señalar que el autor del presente trabajo, por el año 2001, asumió la responsabilidad de la conducción técnica de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) como secretario ejecutivo y muchas de las conversaciones que por años realizó con los alcaldes y con diversos actores citados se encuentran reflejadas en el trabajo

La presentación de este trabajo de investigación se organizará de la siguiente manera: El capítulo I presentará el marco teórico, que está dividido en dos partes, la primera, tratará el estado moderno y los factores que permiten que se desarrollen las políticas públicas, aquí se hará una distinción de la evolución del estado en Europa y Norteamérica frente a los estados en América Latina que han tenido procesos evolutivos diferenciados. La segunda presentará cómo se ha organizado la teoría sobre las políticas públicas, esta parte nos muestra la diversidad de corrientes existentes, así como los marcos creados para abordarlas.

El capítulo II se centrará en el proceso histórico relativo a la construcción de ideas que los diversos actores del mundo rural propusieron y comparten, las

cuales activarán años después, durante la pelea por introducir un título en la ley orgánica de municipalidades. Es necesario anotar que el proceso que describiremos en este capítulo gira en torno a la constitución de la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE), organización que en su etapa fundacional y de desarrollo coincidieron múltiples actores que a la postre le transmitieron ideas-fuerza, las cuales se convirtieron en elementos constitutivos de su propuesta programática.

El Capítulo III estará focalizado en el proceso de incidencia que se irá materializando con el cambio de contexto político en el año 2000, momento que marca la caída del régimen autocrático de Fujimori, la emergencia del proceso de transición democrática y el inicio del gobierno de Toledo. Este último retoma varias reformas que se exigieron durante la autocracia fujimorista; en este capítulo se describirá el proceso que se vivió en torno al colectivo “municipios rurales”, una coalición de organizaciones de la sociedad civil que se constituyó para lograr el objetivo de influenciar en la descentralización desde la nueva ley orgánica de municipalidades. Para culminar, un breve capítulo de conclusiones del proceso, las cuales, básicamente, son las reflexiones que deja este proceso a quien elaboró la tesis.

## **CAPITULO I: MARCO TEÓRICO.**

***“Sería importante investigar con cierto detalle la influencia de la terminología poco clara sobre la historia del pensamiento y de la acción humana.” Georg Jellinek. Doctrina general del Estado.***

Existe una relación inherente entre política pública y el Estado, entendiendo que una política pública es un proceso de interacción de actores-agentes que desatan un conjunto de acciones del aparato gubernamental; dicho de otra manera, son una serie de eventos donde pueden intervenir actores gubernamentales y otros actores no estatales (sociedad civil, agentes económicos, etc.) que originan una respuesta organizada del Estado. Desde esta perspectiva y, para ingresar a comprender lo que es el proceso de la política pública, se tiene que discernir criterios base sobre el Estado moderno

Entre los autores que inician la comprensión de lo que significa el Estado moderno se tiene a Max Weber (1864-1920) y Georg Jellinek (1851-1911).



Ambos autores reflexionaron sobre el Estado de su época que es básicamente el que emerge de la unificación alemana, denominado segundo Reich (1871-1918); Se puede afirmar que ellos colocaron los fundamentos conceptuales para la comprensión del Estado moderno; ambos coinciden que el Estado monopoliza la violencia; A la vez coinciden en que el Estado moderno Europeo tiene como elementos necesarios para su existencia a una población a la que se gobierna en un territorio determinado y, además, para implementar diversas acciones con la población de su ámbito territorial se constituye como una organización burocrática impersonal y profesional que cumple con funciones sociales, culturales, económicas y legislativas; todas estas funciones le permiten legitimar su dominación o el ejercicio de poder legítimo (Weber, M., 1978, Habermas, J. 1973) . El proceso de legitimación se produce a través de la implementación de políticas públicas o acciones gubernamentales que atienden las demandas de la población.

En ese sentido, el marco teórico de la presente investigación parte de entender al Estado moderno en relación al diseño y formulación de las políticas públicas como una entidad que cumple funciones y que tiene atributos que lo diferencian sustantivamente de otras formas de Estado. Cuando se hace referencia al Estado moderno que desarrolla políticas públicas nos estamos refiriendo al modelo de organización estatal que se ha denominado “Estado de Bienestar” que se desarrolló desde inicios del siglo XX en Europa occidental y los EE.UU y, posteriormente al denominado “Estado Desarrollista” en América Latina que emerge en la década de los años 30 del siglo pasado en países del cono sur (Brasil, Argentina) y en el Perú desde la década de los años 70.

En el primer caso -Europa y EE.UU.- son las primeras sociedades en industrializarse y en dónde se erige la organización estatal como parte de un proceso de racionalización (Habermas, J., 1993) o de complejización de sus funciones, lo que la obliga a ejercer nuevas formas de relacionamiento con la sociedad; que vayan más allá del solo ejercicio de la violencia física y simbólica legítima; donde diversos actores de las sociedades occidentales, como los partidos políticos, los sindicatos de trabajadores, los empresarios llegan a

diversos consensos para que los derechos al trabajo, a la salud y educación tengan al Estado como garante.

En el segundo caso -América Latina-, el Estado ha tenido un desarrollo particular y posterior al europeo y; además, a partir de cuatro décadas (desde 1930 a 1970 y hacia adelante) se presenta el período del lento colapso y cierre definitivo de los Estados oligárquicos, entidades que se caracterizaron por establecer una relación excluyente con las grandes mayorías nacionales.

Durante aquellas décadas se inician diversos procesos donde emergen gobiernos, aunque de diferente signo político, que llevan adelante políticas de “crecimiento hacia adentro”, implementando un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones; en este periodo en América Latina se sitúa con mayor claridad el desarrollo de políticas públicas que buscan legitimar las acciones de los gobernantes.

Para entender estos procesos que se describen muy resumidamente es necesario hacerse esta pregunta: ¿qué cambios se dieron para que, inicialmente en Europa y en los EE.UU., se modificaran las maneras en el que el Estado establece relaciones con sus ciudadanos y en donde las acciones que ejercía se definieran como política pública?

En las siguientes líneas presentaremos resumidamente los puntos de vista de tres autores que ponen un acento especial a determinados aspectos que consideran son los que iniciaron el desarrollo de las políticas públicas como acciones gubernamentales. Estos dos textos coinciden en el nombre “políticas públicas” y en ambos se intenta presentar una imagen de los procesos en Europa occidental y los EE.UU; el primero de ellos es el texto de Pierre Müller y el segundo de Yves Meny con Jean Claudê Thoening.

## **1.1 Los estudios del Estado y las políticas públicas en Europa y los EE.UU.**

Pierre Müller (2002) plantea la necesidad de entender la génesis de las políticas públicas en Europa a partir de las siguientes preguntas ¿de cuáles corrientes de pensamiento sociológicas o filosóficas son herederas las políticas públicas? ¿Cuáles son las transformaciones en la sociedad que ha producido esta explosión de regulaciones estatales que busca rendir cuentas el análisis de las políticas públicas?

A partir de estas interrogantes Müller considera que para reconstruir la génesis de las políticas públicas el trabajo consiste en “entender como han sido elaboradas de manera progresiva nuevas representaciones (o imágenes de la realidad sobre la que se pretende intervenir) de la acción política que permiten pensar en esta nueva relación con el mundo” (Muller, 2002) y, además, identificar cuáles fueron los procesos que se dieron en las sociedades industriales que han creado las condiciones para el desarrollo de estas herramientas, o sea las políticas públicas.

El autor considera que estas nuevas “representaciones” provienen de tres grandes temas que emergen en las nacientes sociedades industriales: a) Las reflexiones sobre la burocracia, b) la teoría de las organizaciones y, c) los estudios sobre la gerencia pública.

*Las reflexiones sobre la burocracia.* se inician en un contexto académico adverso a la idea de Estado, producto del triunfo de la revolución de Octubre con el posterior desarrollo del estalinismo en Rusia y el ascenso del fascismo en Europa, dichas corrientes políticas -estalinismo y fascismo- tenían en común el fortalecimiento del Estado. Dicho de otra forma, Pierre Müller considera que por las primeras décadas del siglo XX -años en los cuáles se iniciaba las primeras reflexiones de las políticas públicas- existía una valoración negativa del Estado y la burocracia.

Sin embargo, esta valoración no siempre fue negativa por parte de los intelectuales y los académicos, solo basta remontarse a la reflexión que realiza el pensamiento Hegeliano sobre este tema. Según Müller, cuando Hegel evoca la evolución del Estado burocrático ve en este el cumplimiento de la razón en la historia en oposición a la sociedad civil que es el campo de lo irracional dominado por la coalición de intereses gremiales. Para el filósofo alemán solo el Estado es capaz de trascender los intereses particulares para elevarse a nivel del interés general. Es así que el estado en su forma burocrática es el desarrollo de la modernidad occidental opuesta a las sociedades tradicionales o “arcaicas”.

Müller señala que a esta valorización positiva del Estado, es la que Karl Marx va a criticar. Porque si para Hegel el Estado es quien le da sentido a la sociedad civil, para Marx es la sociedad (civil) en interacción y lucha la que da sentido al Estado; este último no es vector de la racionalización del mundo y la burocracia, lejos de ser el cumplimiento de dicha racionalización, no es nada más que una perversión. Por último, para Marx, el Estado es un instrumento de las clases dominantes utilizada al servicio de sus propios intereses, la visión del Estado de Marx en contraposición a la de Hegel es en ese sentido fundamentalmente negativa.

Para Müller, a pesar que esta crítica de Marx a Hegel parece anticuada, tiene el mérito que coloca en el centro un problema que es de candente actualidad ¿en

qué medida el desarrollo del Estado -y por lo tanto de las políticas públicas- es el producto de la modernización de las sociedades industriales o algo así como el precio inevitable que se tiene que pagar por el progreso expresado en los procesos de racionalización, o aún más, es un indicador de modernidad? O todo lo contrario, ¿es solamente una simple sobrevivencia del pasado, un arcaísmo, debido al retraso de algunos países?, o en pocas palabras ¿las sociedades industriales pueden prescindir de estado?

En contraposición a estas perspectivas que desarrolla Müller a partir de la crítica de Marx, para el autor la respuesta de Weber es alternativa y afirmativa respecto al papel de la burocracia en la sociedad moderna.

Müller señala que para M. Weber la burocratización es un fenómeno esencial para entender las sociedades modernas por su eficacia, tanto en la moderna forma de organización del estado como de la economía (capitalista), se impone a los otros sistemas de acción, a tal punto que las sociedades modernas son percibidas por el hombre cotidiano como una imagen de sociedad de organizaciones.

Citando a Habermas<sup>1</sup>, Muller señala que, desde la perspectiva, la burocracia es “una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines”. Detrás de esta definición se explica la diferencia de eficacia entre las sociedades modernas y las tradicionales; en efecto, lo propio de la burocracia (así como del empresario en los procesos productivos en la economía capitalista) es organizar las diferentes actividades con independencia de los agentes encargados de cumplirlas; es decir, se organiza en un entramado complejo signado por la división del trabajo.

Entonces, según Müller, cabe la pregunta al comparar la organización burocrática del Estado moderno con el antiguo régimen ¿por qué una

---

<sup>1</sup> Muller hace referencia al texto de Habermas: “La teoría de la acción comunicativa” Tomo 2

administración fundamentada en tales principios es más eficaz? Responde Müller: porque hace crecer en proporciones considerables la calculabilidad de los resultados, ya que el sistema se define de manera independiente de las cualidades y los defectos de los ejecutantes; de esa manera se hace posible pronosticar el que una decisión tomada en la cúspide será ejecutada en la base *“sin odio ni pasión”*.

Para Müller no es casualidad que Weber y Taylor compartan nociones similares, pues, al ser contemporáneos, participaban de la idea que el mejor desempeño productivo y administrativo pasa por una voluntad de eliminar la incertidumbre del comportamiento humano. Es el carácter impersonal, deshumanizado y rutinizado de la burocracia lo que explica su eficacia social, tanto para el provecho del gobernante como para el empresario. Es así que, Müller, culminando la reflexión sobre Weber, Müller continúa señalando que con la reflexión Weberiana de la burocracia como vector de la racionalización del mundo se llega, por otros caminos, a las inquietudes de los filósofos de la modernidad, y es precisamente a estas preguntas las que la teoría de las organizaciones intentará explicar.

*La teoría de las organizaciones.* Esta teoría se encuentra emparentada a la reflexión sobre la burocracia, con la reflexión sobre las organizaciones se ingresa al universo intelectual que dio inicio al análisis de las políticas públicas en Estados Unidos durante los años 50. Esta preocupación por entender las organizaciones es el resultado de la insatisfacción con las teorías tayloristas respecto a su explicación de las organizaciones. Por aquellos años se inicia el florecimiento de investigaciones acerca de pequeños grupos de personas trabajando; posteriormente, se realizan estudios de las organizaciones más grandes. Del conjunto de estas investigaciones que se realizaron se puede destacar algunos conceptos fundamentales como:

a) Sistema organizado. Una organización es más que la suma de las acciones de sus miembros; ella misma constituye un actor y sus acciones y relaciones

con el entorno pueden analizarse. Como tal (sistema) define por su propia cuenta las reglas que imponen a todos los actores, con independencia de sus propias preferencias.

b) Concepto de poder. Está referido a la capacidad de los agentes de usar mejor las fortalezas de las que disponen como competencia o expertise, comunicaciones, dominio de la interfaz entre su organización con el entorno, etc. con el fin de maximizar sus recursos y fortalecer su puesto o posición en la organización.

c) El concepto de estrategia. La acción de los hombres se funda en la utilización más o menos hábil de las reglas formales e informales de la organización. La movilización de recursos de un actor se organiza a través de una estrategia orientada a la consecución de las metas que se ha fijado. La conducta de las organizaciones exige un mínimo de decodificación de las reglas no escritas que son las que determinan su funcionamiento; es la puesta en evidencia de estas reglas el aporte de la teoría de la organización frente a la de la burocracia con ambas teorías (y los conceptos de burocracia y sistema) que son contemporáneas, se plantea el problema de la complejidad de la sociedad moderna, lo mismo que la cuestión de la conducta humana frente a situaciones complejas, de esta manera se llega a la siguiente teoría, la del management público o gestión pública.

*Los estudios del management público.* Pierre Müller toma la definición de Philippe Hussenot que señala que el management público es un conjunto de métodos racionales al servicio de los decisores públicos. Esta acepción se refiere a la puesta en marcha de métodos modernos en el sector público; a la modernización del sector público le corresponde la implementación de herramientas para la toma de decisiones, la sistematización de algunas tareas o procedimientos administrativos e, inclusive, el uso de la publicidad para la comunicación con el público. En esa dirección el management público plantea el problema de la especificidad del sector público frente al privado. El autor

señala que la aparición del management público en esta etapa al fortalecer la imagen de racionalidad y de modernidad de la administración pública, es sinónimo de representación del nuevo papel del estado en la sociedad.

Müller retomando la idea de Romain Laufer señala que la historia de los management administrativos franceses expresa el proceso de distinción de lo público y privado, donde se puede apreciar tres periodos a lo que les corresponden lenguajes distintos; el primero, el del lenguaje del derecho, periodo que se caracteriza por la sumisión al poder político y el respeto a la regla; el segundo periodo, donde al lenguaje jurídico se agrega el técnico de los especialistas de cada servicio público que se ha generado dentro del Estado; desde ese momento se puede considerar que la organización tiene un “gobierno propio”. El último momento es el de la crisis de delimitación de lo público y lo privado cuando se multiplican las entidades jurídicas nuevas y es la etapa donde se desarrolla el lenguaje “*managerial*” propiamente dicho, entendido como el lenguaje de gestión de la complejidad del mundo.

No obstante, lo anterior no quiere decir que cada etapa, y sobre todo en la última, los elementos jurídicos y especializados del lenguaje se cancelaron en su respectiva etapa, sino que ella ha continuado presente en la acción de la burocracia. Por último el autor considera que la división del desarrollo del pensamiento administrativo a la vez coincide con las grandes etapas de pensamiento sobre la burocracia. (Müller, 2002).

Por su parte Mény y Thoening (1992), al analizar cómo se iniciaron los estudios sobre las políticas públicas en EE. UU., señalan que es con la aparición y el desarrollo del Estado de Bienestar que se dan las condiciones para el nacimiento de los estudios sobre las políticas públicas, entendidas como respuesta del Estado que cumple un rol de redistribución de la riqueza; pero la eclosión o crecimiento de dichos estudios es posterior a la segunda guerra mundial.



Continuando con su explicación, Mény y Thoening indican que en los EE.UU. este campo de reflexión es inaugurado por los trabajos de Harold Lasswell<sup>2</sup> en la década de 1950 y se enmarca en el período del “consenso” estructural-funcionalista en las ciencias sociales, época cuando prevalece la orientación en las Ciencias Sociales norteamericanas de desarrollar investigación para generar instrumentos técnicos para el uso de los gobernantes.

En efecto, en el origen de los trabajos sobre las políticas públicas en los EE.UU., estos tienen la característica de que son concebidos como parte de una *“ciencia de la acción”* y *“como una contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades gubernamentales”* (Mény & Thoening, 1992); desde este punto de vista, esta era una visión simplista y hasta inocente de la relación entre el mejor conocimiento de la acción y la mejora de las actuaciones gubernativas; debido a que la política pública depende de otros o múltiples factores contextuales que pueden ser conocidos pero no necesariamente solucionados; en ese sentido, los politólogos norteamericanos trabajaban en el marco de un sistema político-administrativo tomado como *“dato”*, cuyos fundamentos no eran discutidos, ni puestos en duda.

En esa dirección, la primera preocupación de la “ciencia de la acción” de aquellos años fue metodológica, lo que significó la concentración de la atención de los involucrados en esta área del conocimiento en generar herramientas que pudieran ponerse al servicio de la administración y los políticos; por lo que al final estos expertos contribuían a la mejora del sistema, pero de ninguna manera a un conocimiento que no fuera práctico en el corto plazo.

Es recién en los años 1970, según Meny y Thoening, con la expansión del interés en la temática del Estado, las políticas públicas y con la atención de investigadores a quienes las corrientes estructuralistas y behavioristas no dejaban satisfechos por su incapacidad explicativa, es cuando las

---

<sup>2</sup> Harold Lasswell (1902-1978) profesor de la Universidad de Yale considerado uno de los fundadores de la política pública como “ciencia”

investigaciones y teoría pura se vinculan fuertemente como parte constitutiva del desarrollo de la disciplina; En síntesis es el momento en que se reestablece el puente entre “prácticos” y “teóricos” en las Ciencias Sociales Norteamericanas.

Las principales preocupaciones que hacen posible este reencuentro son dos: científicas y disciplinarias. En el primer caso se encuentra el cuestionamiento respecto a si es posible realizar el análisis de las políticas públicas sin un cuadro [marco] teórico de referencia; En el segundo caso es la reflexión en relación a la ubicación de la ciencia política en la ciencia en general.

Sabatier, P. (2010) y Subirats, J. (2008) señalan que durante los años 70 los defensores del “polity cycle”, desarrollada inicialmente por H. Lasswell como se ha indicado líneas arriba, no tienen cómo sustentar sus puntos de vista, lo que rompe la hegemonía de esta corriente en las investigaciones sobre el Estado y la política pública. Paradójicamente, en las Ciencias Sociales y, más específicamente en la Ciencia política, se ingresa a un período en el cual dicha disciplina tiene que recurrir a los marcos teóricos que había delezñado como “el formalismo” y el “racionalismo abstracto del homo economicus” y que se encontraban disponibles en la discusión académica.

Esto implicaba que las investigaciones sobre política pública de esos años, con el uso de estos marcos teóricos, no eran innovadoras al no estar enmarcadas en nuevas propuestas teóricas, pero eran novedosas en el campo en las cuales se insertaban. Por otra parte, este nuevo momento de los estudios sobre las políticas públicas como área de conocimiento, también implicó la separación de funciones y objetivos del “profesional”, al cual le interesa el uso del conocimiento producido por la ciencia y del “científico”, al cual le preocupa el avance del conocimiento y el saber.

Hasta aquí se ha presentado los problemas en el desarrollo del objeto de estudio de las políticas públicas en el contexto europeo occidental y norteamericano; pero, como se señaló líneas arriba, en el contexto latino americano los problemas han sido particulares y no han sido menores.

## **1.2 Los cambios en los Estados en América Latina.**

En América Latina, si bien es cierto no se puede periodizar por igual a todos los procesos por país, en la medida que en cada uno de ellos los procesos de desarrollo de su sociedad y Estado se han dado a distintas velocidades, diversos autores han intentado clasificar en etapas delimitadas las formas en que se han expresado las características del Estado en nuestro hemisferio.

Es en esa dirección que Alberto Adrianzén (2010) intenta resumir a grandes rasgos los momentos por lo que ha atravesado el Estado en América Latina; señala que, salvando las diferencias históricas y diferentes ritmos, los Estados han pasado por tres grandes etapas; a) el desarrollista, b) el Estado mínimo y c) la etapa actual de un Estado en emergencia.

Respecto a la primera etapa, este período nace de la gran crisis económica mundial del sistema capitalista mundial de los años 1930, la cual también afecta a los países de la periferia; La emergencia del Estado desarrollista se inicia por estos años en los países más desarrollados de América Latina (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) y culmina en la década de 1980 en todos los países de América Latina sin excepción.

La crisis económica mundial que se inicia en los años 1930 hunde a las coaliciones dominantes en el poder que manejaban los Estados; estas coaliciones en América Latina (aristocrática u oligárquica) se caracterizaron por implementar un sistema político cerrado y excluyente de las grandes mayorías en todos los países.

Como producto de esta crisis, en los años posteriores a ella –sobre todo los países del sur de Sudamérica- se erige una nueva coalición dominante basada en una alianza de clases entre las burguesías nativas, clases medias urbanas emergentes y sectores obreros urbanos y las fuerzas armadas; donde las principales acciones de la nueva coalición en el poder se centraron en el desarrollo del país bajo el esquema de lo que se ha llamado el “modelo de sustitución de importaciones”, el cual consistía en acabar con las relaciones de intercambio desigual, que se produjeron del papel asignado a los países no industrializados en el mercado mundial, y priorizar el desarrollo interno con ampliación del mercado interno y la implementación de diversas políticas públicas favorables de los sectores de la población que forman parte de la nueva coalición de poder; esta nueva coalición dominante construye relaciones entre el Estado y la sociedad de tipo “corporativista” porque las organiza desde el Estado y “populista” porque incorpora demandas de los sectores populares emergentes de la sociedad para desarrollar la prebenda y el clientelismo. Muchos autores han denominado esta etapa del estado desarrollista como “estadocéntrica” y/o “mercadointernista”.

La segunda etapa del desarrollo del estado moderno en América Latina es la que se inicia con otra crisis del capitalismo a nivel global; originada por la crisis del petróleo en 1973, a la cual años después, en los años 1980, se suma la crisis de la deuda, cuando muchos países de la región se ven precisados a establecer políticas de ajuste estructural acordadas en el denominado “Consenso de Washington”. Este proceso modifica las diversas relaciones y funciones del Estado con sus respectivas sociedades, las cuales se habían instituido en el denominado Estado Desarrollista de las décadas anteriores en los países del cono sur de América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay) y,

tardíamente, a fines de los 60 e inicios de los 70 en Perú y los otros países del continente menos desarrollados.

El denominado “consenso de Washington”<sup>3</sup> propugnaba un Estado mínimo; es decir, a diferencia del modelo predecesor, se buscaba que el Estado tuviera una presencia menor en la economía, que desregule el mercado en general y específicamente el laboral, así como una reducción de su presencia o la entrega de los servicios públicos de salud y educación a los agentes privados; conculcándose así los derechos de la población.

Por último, coincidiendo con los análisis de Portantiero, J.C. (1998), que parte examinando la crisis de la política, y de Oslack, O. (2006), que desde una perspectiva funcional pone el acento en los cambios en las tres formas históricas en que se relacionan el Estado y los ciudadanos; es decir, como usuario de los servicios que el Estado brinda, como elector y contribuyente; se puede señalar que la estabilidad macroeconómica que propone el “estado mínimo” no es garantía de legitimación.

A partir de este análisis, Adrianzén plantea que actualmente los Estados en América Latina se encuentran en una tercera etapa donde, por los cambios que se están produciendo, no se puede precisar con facilidad cómo culminará dicha configuración; Adrianzén, conjuntamente con los autores citados, afirma que los cambios que se viven son producto del fracaso del “Estado mínimo” o “neoliberal” que propugnó el consenso de Washington; esta reducción originó la desarticulación de las prácticas estatales que el “Estado desarrollista” configuró, desmantelando las formas de movilización social y a las coaliciones sociales y distributivas que la sostenían, generándose como consecuencia de ello la desafección y malestar con la política por el secuestro de ella por la economía (pérdida de centralidad de la política) y la extensión de la

---

<sup>3</sup> Término acuñado en 1989 por el economista John Williamson, que intenta describir recomendaciones de política para países en crisis orientadas a lograr la estabilidad macro económica, la liberalización de la economía (desregulación), la reducción del Estado.

racionalidad del mercado a la esfera política (colonización), intentando construir una “sociedad de mercado”

Para Adrianzén con la crisis del “estado mínimo” se abre un nuevo episodio donde existirían dos fuerzas que están en pugna y que buscan de alguna manera incorporar su sello o mirada de cuál debe ser énfasis que debe tener el Estado. Estas miradas o maneras de entender “la vuelta del estado” son, por una parte, una perspectiva moderadamente más reguladora que la versión del estado mínimo del consenso de Washington. Esta posible nueva versión está preocupada por la transparencia y el empoderamiento, lo que él denomina un “Estado Republicano” y, por otro lado, fuerzas que propugnan una especie de Estado más interventor o regulador, lo que denominaría un “nuevo desarrollismo” alentado por los procesos políticos en países de la región (Venezuela, Ecuador, Bolivia).

En resumen, lo cierto para el caso peruano es que desde la apertura de un nuevo proceso de transición democrática (2000-2002) se abre el escenario para modificar el Estado y sus relaciones con la sociedad, en circunstancias en que las fuerzas que propugnaron la emergencia de la “sociedad de mercado” están replegadas pero siguen siendo fuertes. Otro trabajo importante sobre el proceso de desarrollo del Estado Peruano lo presenta López, S. (1997), dicho estudio se inscribe en la línea de pensamiento crítico de Adrianzén, Oszlak y Portantiero y lo resumimos en el siguiente cuadro como manera de graficar las diversas dimensiones de las relaciones de cada tipo de Estado que históricamente se ha desarrollado en nuestro país.

## CUADRO N° 1 CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE ESTADO EN PERÚ-

DIMENSIONES	ESTADO OLIGARQUICO	ESTADO VELASQUISTA	ESTADO NEOLIBERAL
Coaliciones sociales y políticas	Oligarquía, Gamonalismo, Capital extranjero, militares	Militares, industriales, clases medias y sectores populares	Organismos económicos internacionales, Burguesía local, equipo tecno – político y militares
Tipo de dominación	Tensión , patrimonialismo - gamonalismo	Estatismo orgánico	Burocrático – legal (privatización de los aparatos económicos del Estado)
Exclusión – inclusión sociocultural	Exclusión total	Inclusión (corporativa con Velasco)	Inclusión socio – cultural. Exclusión económica social
Cerrazón – apertura	Hegemonía social y políticamente cerrada	Apertura (social y cerrazón política con Velasco)	Apertura política
Tipo de apertura política	Liberalización (1900 - 1930)	Participación (socio política con Velasco)	Liberal – democrática
Tipo de políticas económicas	Liberales	Populistas , intervencionistas	Liberales
Orientación exterior	Dependencia	Nacionalismo	Desnacionalización
Control de violencia política	Violencia faccionalista	Monopolio de la violencia	Monopolio de la violencia
Cuadro administrativo	Pequeño  Poca densidad institucional	Amplio.  Alta densidad institucional	Pequeño  Poca densidad institucional
Tipo de relación de autoridad	Castas , estamentos y etnias	Comunitarista	Individualista

Fuente y elaboración: López, S. (2005), curso de maestría U.N.M.S.M.

### **1.3 Los marcos teóricos en diseño y formulación de políticas públicas.**

Como se ha apreciado líneas arriba, existen diversos autores corrientes y tradiciones que estudian el Estado moderno y las nuevas características que posibilitan el desarrollo de las políticas públicas y autores que han colocado su énfasis en las relaciones con la sociedad sobre todo en América Latina y el Perú. En esta parte del trabajo se presenta de manera breve a autores, considerados importantes en la academia Norteamericana y Europea, que han realizado una clasificación de los estudios de las políticas públicas tomando distintos criterios para agruparlas.

El primero de ellos es Sabatier, P. A. (2010), este autor indica que existen siete marcos teóricos o corrientes sobre las políticas públicas; además, dicho autor considera que a partir de estos marcos conceptuales se han desarrollado las investigaciones sobre política pública en el escenario académico y político, básicamente de los Estados Unidos.

La primera de estas corrientes es la denominada “Heurística por etapas”, la cual es la corriente fundacional de los estudios de la disciplina de las “políticas públicas”; el principal exponente es Harold Laswell, profesor de la Universidad de Yale. Según Sabatier, este autor consideraba que la necesidad de estudiar las políticas públicas se circunscribe a producir soluciones concretas, para ello señala que existe un ciclo de la política pública que se inicia en la identificación del problema pasando por el diseño a cargo de los técnicos o expertos al



interior del estado, continuando con la implementación y evaluación de dicha política pública. Esta corriente propone un marco teórico centrado en el estado, en la medida que los actores que identifican, diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas se desenvuelven al interior del sistema político.

La segunda corriente que ha logrado relevancia en las investigaciones en la academia norteamericana -según Paul Sabatier- es la denominada “elección racional Institucional”, la cual tiene entre sus principales exponentes a E. Ostrom y a T. Moe. Esta corriente considera que los factores como las reglas de la institución influyen o modifican los comportamientos de los actores racionales en el escenario del sistema político.

Un tercer marco teórico es el propuesto por John Kingdon, este marco es denominado por su autor como “corrientes múltiples” y, según Sabatier, se inscribe en el enfoque neo institucionalista organizacional. Desde este enfoque, Kingdon ve el proceso que originan las políticas públicas en un espacio (el sistema político) en el intervienen ideas o intereses; En dicho escenario es donde se inserta, como producto de la interacción de actores, una agenda a las autoridades. Para que se incluya esta agenda se han constituido tres corrientes independientes entre sí; la primera de ellas está constituida por la corriente de problemas, la cual consiste en dotarse de la información de problemas y propuestas de definición de estos problemas. La segunda corriente es la de políticas públicas, la cual consiste en desarrollar propuestas de solución como acción gubernamental o políticas públicas y; la última corriente, es la de elección (de la solución) y actores. En condiciones particulares, estas corrientes confluyen en el escenario político y abren una ventana de oportunidad de cambio de las políticas públicas, sobre todo en el nivel del congreso. Según Sabatier, Kingdon asume la idea de Cohen según la cual las organizaciones son “anarquías organizadas” y que toman decisiones a través del modelo de comportamiento organizacional denominado “cesto de basura”.

Otro marco teórico es el desarrollado por Frank Baumgartner y Bryan Jones para estudiar los cambios de legislación, este es denominado por Sabatier como “el marco del equilibrio interrumpido”. Este marco se caracteriza porque sus autores consideran que las políticas públicas tienen un largo período de “cambio incremental” (estabilidad en lo sustancial de la norma o ley y modificaciones sucesivas), hasta que se producen cambios en las “imágenes de la política pública”, lo que permite modificaciones importantes de dicha política.

El siguiente marco conceptual es el desarrollado por él mismo, en colaboración, a través de años, con Hank C. Jenkins-Smith, es el denominado marco de las “Coaliciones promotoras” (Advocacy Coalitions frameworks). Este marco teórico se caracteriza por considerar que en el proceso de constitución de una política pública diversos actores interactúan y confluyen en favor de una nueva política pública, porque estos actores provenientes de diversas organizaciones de la sociedad comparten valores e ideas comunes de cómo debe configurarse una regulación determinada. Este marco teórico ha sido utilizado para tratar de explicar los cambios que se dan en las políticas públicas en largos periodos de tiempo.

Otro marco -según Sabatier- es el desarrollado por Frances Stokes Berry y William D. Berry, y es denominado “marco de difusión de políticas”. Este marco busca explicar las variaciones de las políticas públicas específicas, señalando que tal variación o cambio depende de las características del sistema político, así como de la variedad de procesos de difusión (de las políticas). Este marco de investigación solo ha sido aplicado para la realidad norteamericana.

Finalmente, se tiene un grupo de investigaciones que Sabatier las agrupa bajo la larga denominación de “marco del embudo de causalidad y otros marcos de estudios comparativos de muchos casos”. Sabatier señala que estos marcos fueron muy populares en los Estados Unidos en las décadas de 1960 y 1970, se usaron para comparar la variación de los resultados de las políticas

presupuestales entre los diversos estados y localidades. Entre sus principales autores se encuentran Thomas Dye, Ira Sharkansky y Richard Hofferbert. Sabatier también señala que, a pesar de la pérdida de interés en el uso de estos marcos, en los Estados Unidos y en los países de la OCDE se siguen usando para describir las variaciones de los resultados de las políticas sociales. En el cuadro N° 2 se puede apreciar de manera resumida las características y los autores principales de los marcos teóricos que desarrolla Sabatier.

Cuadro N° 2. Marcos teóricos de las políticas públicas, según Paul Sabatier.

<b>Marco</b>	<b>Características</b>	<b>Principal autor</b>
Heurística por etapas	Describe un ciclo que parte desde la identificación del problema público hasta la evaluación. Se circunscribe en el sistema político y desarrolla el análisis y diseño para la decisión política de las autoridades	H. Lasswell De León
Elección racional institucional	Está centrado en la manera en que las reglas institucionales alteran el comportamiento de individuos deliberadamente racionales motivados a actuar por su interés material individual. El análisis se concentra en instituciones como el congreso y los órganos administrativos	Elinor Ostrom , Terry Moe, F. Sharp
Corrientes múltiples	Se desarrolla sobre la base del comportamiento organizacional denominado "cesto de basura"  Proceso político compuesto por tres corrientes de actores y procesos: información de los problemas y las propuestas de solución, y una relacionada a elecciones y funcionarios. Estas corrientes actúan independientemente	John Kingdon
Marco del equilibrio interrumpido	La formulación de políticas públicas está signada por largos periodos de cambio incremental, interrumpidos por breves periodos de cambios importantes de políticas  Se desarrolla, en principio, para explicar los cambios de la legislación	Frank Baumgartner Bryan Jones
Marco de las coaliciones promotoras	Enfocado en la interacción de diversos actores de diversas organizaciones que comparten un conjunto de creencias comunes sobre la política pública	Paul Sabatier Hank C. Jenkins-Smith
Marco de difusión de políticas	Busca explicar la variación en la adopción de innovación de políticas específicas. La adopción depende de las características de los sistemas políticos específicos como una variedad de procesos de difusión	Frances Stokes Berry William D. Berry
El embudo de la causalidad y otros marcos de estudios comparativos de muchos casos	Buscan comparar las variaciones entre las condiciones económicas y sociales, la opinión pública y las instituciones políticas	Thomas Dye Ira Sharkansky Richard Hofferbert

Fuente: Paul Sabatier,

Elaboración: propia.

Otro investigador que ha organizado los marcos teóricos sobre las políticas públicas es Joan Subirats quien, apoyado por Peter Knoepfel, Corine Laure y Frederic Varonne, publicó en el 2008 el texto “Análisis y gestión de políticas públicas”. Según Subirats, los marcos teóricos respecto al diseño y formulación de las políticas públicas se pueden dividir en tres grandes corrientes de análisis. Primera, la que relaciona política pública y teorías del Estado; la segunda es la que analiza el funcionamiento de la acción de los poderes públicos y; finalmente, la que evalúa los resultados y efectos de las políticas públicas. Para los efectos de este trabajo de investigación presenta los primeros marcos de análisis; es decir, la primera corriente, la cual relaciona la política pública y las teorías de Estado.

En esta corriente general, primer grupo de marcos teóricos consideran a las políticas públicas como respuestas del Estado a las demandas de la sociedad, por lo que se tiene que optimizar las decisiones colectivas o racionalizar los procesos de toma de decisiones. En estas perspectivas se ubican los pluralistas y los de la elección pública (Public choice); los autores más importantes son Buchanan, Tullock, Downs y Dunleavy.

Un segundo grupo son los que consideran al Estado como instrumento al servicio de una clase o al servicio de grupos específicos; en el primer caso se encuentran las corrientes neo marxistas, sus principales exponentes son Castells, Godard, J. Habermas y C. Offe. En el segundo caso se encuentra la corriente neo gerencial (neomanagerial) y sus principales autores son M. Crozier y Friedberg.

El último grupo de enfoques son los que colocan el acento en la organización y representación de los diversos intereses sectoriales, que representa el enfoque neo corporativista; y los que analizan las organizaciones y las reglas institucionales que enmarcan la interacción de los actores, que representa el

enfoque neo institucionalista. Entre los autores más visibles del enfoque neo corporativista se tiene a Müller y Jobert; y March y a Olsen se encuentran entre los que propugnan el enfoque neo institucional.

A continuación vamos a presentar el cuadro tres, donde se encuentra un resumen de los marcos teóricos, según Joan Subirats, relacionados solo a los marcos teóricos de análisis de la política pública en relación con la teoría del Estado.

Cuadro N° 3 Marco teórico de la relación de la política pública y el Estado.

<b>Marco</b>	<b>Características</b>	<b>Principal autor</b>
Análisis de la política pública y la teoría del Estado	Perspectiva pluralista, concibe al Estado como una ventanilla que atenderá las demandas sociales Políticas públicas como respuestas a las demandas sociales. Optimización de las decisiones colectivas. Racionalización de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de los burócratas (public choice)	Buchanan Tullock Downs Dunleavy
	Estado como instrumento de al servicio de una clase.(neomarxista) Estado al servicio de grupos específicos (neomanagerial)	Castells y Godard, Offe y Habermas (neomarxistas) Crozier y Friedberg (neomanagerial)
	El acento en las distribución de parcelas de poder entre los actores y las interacciones de los mismos Se analiza la representación y organización de los diferentes intereses sectoriales o de distintas categorías de actores (enfoque neocorporativista) o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque neoinstitucionalista)	Jobert y Müller (neocorporativistas) March y Olsen (neoinstitucionalistas)

Fuente. J. Subirats

Elaboración propia

Los autores presentados concluyen y coinciden que los marcos teóricos que se han presentado fueron contruidos en su totalidad basados en las experiencias de diseño de políticas públicas en países desarrollados como los

EE.UU., los europeos occidentales principalmente y hasta en algunos de los países integrantes de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE). Ellos no podrían afirmar cuán útil es un marco teórico de los que se ha presentado en el caso de ser aplicado a estudios de caso en América Latina; más aún cuando en este lado del mundo se tienen historias de desarrollo de Estados que tienen dificultades para legitimar su acción; adicionalmente, cuando en estas experiencias de Estado, a través de la historia, quiénes lo dirigieron hacen uso de relaciones clientelistas y prebendarias con la sociedad.

En esa dirección, Roth Deubel. A. (2009) señala que, para el caso de América Latina y específicamente Colombia; por las características del Estado y su sociedad, ya que ambas poseen una fragilidad institucional y que son múltiples los actores que se implican en estos procesos desde dentro y fuera del sistema político; es más útil hacer uso con cierta libertad del marco de las “coaliciones promotoras” que delinea Paul Sabater y que él (Roth) lo usa para las investigaciones en el caso de las reformas sobre políticas forestales en Colombia. Considera que tal marco se adecúa mejor a la realidad latinoamericana porque, según este marco o enfoque, parte de la propuesta de que en estos procesos políticos los que intervienen son un conjunto de actores que comparten en el largo plazo, ideas o un “sistema de creencia” respecto a un tipo ideal de política pública que beneficie a determinada población; estas coaliciones logran avances importantes, a veces paulatinos o graduales aprovechando las ventanas de oportunidad o desarrollando procesos planificados para incorporar estas “creencias” en la agenda gubernamental, en dirección de la política pública ideal que propugnan.

En el caso que se presenta a continuación se utiliza con cierta libertad el marco conceptual de las “**coaliciones promotoras**” porque el caso a estudiar no es posible entenderlo desde la entrada de “intereses de clases y/o corporativos”, sino como la de un conjunto de actores provenientes del complejo tejido social del país que concuerdan en sus creencias; además desde una mirada de largo plazo, se observa como construyen ese sistema de

ideas sobre el “municipio rural” que los moviliza a cambiar la política pública y que aprovechan la ventana de oportunidad que se les presenta ante el repliegue de las fuerzas conservadoras expresadas en el fujimorismo para introducir los cambios en política. El caso que se investiga es el de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y la lucha por la incorporación de un título especial que visibilice en la ley orgánica de municipalidades N°27972 al “municipio rural”. Este caso se presentará a través de una reconstrucción del proceso, donde diversos actores que en el tiempo comparten la idea de la necesidad de combatir el criterio uniformador de las leyes de municipalidades anteriores.

## **CAPITULO II: LOS ACTORES Y LOS PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE LA IDEA DE MUNICIPIO RURAL.**

*“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen como ellos quieren, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo circunstancias directamente dadas y heredadas del pasado.”*

***Karl Marx 1869***

### **2.1 Múltiples procesos, diversos actores. Los antecedentes de la formación de la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE).**

*“Durante los últimos treinta años, la población rural en el Perú ha sufrido transformaciones, como la migración masiva y la progresiva conquista de los derechos ciudadanos. No ha superado, sin embargo, profundos problemas como la pobreza extrema, la ausencia del estado y su carácter predominantemente*

*represivo, asistencialista, autoritario y corrupto. (...) No contamos aún con el Estado que deseamos: preocupado por el bienestar y el desarrollo humano, garante de justicia y de los derechos humanos.” Rozas, W. (2010)*

Los procesos que antecedieron al primer Encuentro Nacional de Municipalidades Rurales, el cual se realizó en 1997 en la ciudad de Lima, hito que marca el inicio del proceso de constitución de la REMURPE, explican cómo se configura el escenario que permite entender por qué múltiples actores del mundo campesino y rural confluyen, inicialmente, para apoyar la construcción de una red de municipios como un espacio de intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión municipal y, además, en un espacio de representación gremial de las municipalidades que provienen de los espacios rurales, tal como lo relatan los entrevistados seleccionados para esta investigación. Los procesos que se describirán brevemente son:

- a. El proceso de democratización que se inicia en la década de los años 1980.
- b. El desarrollo de los procesos de participación ciudadana en diversas partes del país como una apuesta de la izquierda.
- c. Los cambios del mundo rural. “La nueva ruralidad”.
- d. Los nuevos liderazgos en las zonas rurales.
- e. La construcción de una representación gremial de autoridades locales.



### **2.1.1 El proceso de democratización y la descentralización del poder político.**

La crisis económica y política durante el régimen dictatorial (1968-1980), así como las movilizaciones sociales y políticas motivaron el inicio de la transición democrática en 1978. La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue un hito importante en tanto marcó el momento en el que la dictadura militar comienza el repliegue y establece los pasos para el retorno a la democracia; este regreso al régimen democrático se da con la convocatoria y realización de las elecciones presidenciales en mayo de 1980. Con autoridades nacionales electas (en el ejecutivo y legislativo), se convoca y realizan elecciones municipales en noviembre de 1980.

La sola convocatoria de elecciones municipales expresaba un impulso a un mayor proceso de descentralización política, en la medida que, luego de la convocatoria y elección del presidente de la República, se elegía también a los representantes políticos departamentales (los congresistas que en aquellos años eran electos para las cámaras de senadores y diputados) organizados en las tres principales fuerzas políticas, se completaba así un primer círculo de representación política descentralizada; con la elección de autoridades locales se inicia el proceso de transferencia de poder político entendido como un segundo proceso o círculo de descentralización del poder.

Son los años cuando se instala en el escenario político peruano un precario sistema de partidos que divide electoralmente y define el predominio - políticamente hablando- en el territorio nacional de tres grandes fuerzas políticas. Esta distribución política del territorio la expresaron a grandes rasgos

el Apra (norte del país), Acción Popular (centro y oriente del país) y la Izquierda Unida (sur andino).<sup>4</sup>

Es necesario anotar, para entender la importancia histórica de la importancia de las elecciones en el nivel local, que gran parte de la historia republicana las autoridades políticas locales fueron designadas por el poder ejecutivo. Es recién en el periodo 1962-1968 (primer gobierno de Belaúnde) cuando se eligieron autoridades locales, en un escenario de elecciones restringidas porque se consideraban ciudadanos a las personas mayores de 21 años y que poseían instrucción. El escenario de 1980 fue distinto, la constitución de 1979 amplió el derecho a la participación política y al voto a las personas mayores de 18 años, así sean analfabetos; es decir, amplió la ciudadanía.

Por otra parte, si bien cierto la descentralización formal se ejecuta con la conformación de 12 regiones (en el primer gobierno de García, la regionalización se inicia en 1988); en 1980, el solo hecho que los ciudadanos puedan elegir autoridades en su jurisdicción fue un paso importante de transferencia de poder político a los espacios locales y, por lo tanto, oportunidad de descentralizar responsabilidades y decisiones a las autoridades locales electas.

Era obvio que por aquellos años este proceso de delegación del poder político a las autoridades electas estaba circunscrito a las nuevas atribuciones, funciones y competencias de las municipalidades que señalaba la carta magna de 1979, que por ese entonces eran limitadas; en la medida que la nueva constitución debía complementarse con la discusión y aprobación otras normas como una nueva ley orgánica de municipalidades y normas fiscales explícitas que garantizara el financiamiento para las municipalidades. En ese marco de la

---

<sup>4</sup> Tuesta Soldevilla; Fernando (1995) indica que entre 1978 a 1990 existe un sistema de partidos de pluralismo extremo y polarizado, este último adjetivo por asumir la tipología de Fernández Fontanoy que tiene como criterio para tipificar al sistema de partidos existente como polarizado a la matriz ideológica que cada uno de estos grupos partidarios asumía, que tenían tesis irreconciliables y que los enfrentaba entre sí. Adicionalmente consideraba que la competencia electoral se realizaba entre tres fuerzas políticas predominantes en dicho escenario; adicionalmente, la presencia de organizaciones políticas antisistema jugaba un papel central para comprender su funcionamiento polarizado y su posterior debacle. Ver: *Sistema de Partidos Políticos en el Perú 1978 -1995*, Págs. 97 a 126.

falta de complementación de normas específicas para los gobiernos locales, las autoridades locales dependían de las decisiones de las autoridades nacionales, al no contar con los recursos necesarios para ejercer sus funciones y competencias con la relativa autonomía política y administrativa.

En efecto, la ley de las municipalidades, al momento de la convocatoria de las elecciones locales de 1980, era la antigua ley orgánica de municipalidades de 1892; la nueva norma municipal, el decreto legislativo N° 051, se aprueba recién en marzo de 1981, tres meses después de que las autoridades locales asumieran el cargo electo; este decreto concebía a las municipalidades como meras prestadoras de servicios, tenía muchas limitaciones por lo que no tuvo una larga vida como la norma que le antecedió. Ante estas falencias, la ley orgánica de municipalidades N° 23853 se discute y aprueba en 1984; esta ley tampoco tiene larga vida, ante las debilidades que repetía de las normas anteriores, como el papel restringido de la municipalidad a prestación de servicios, falta de tipologías, las potestades de las autoridades, etc. Es por ello que, durante los años 2002 y 2003, se discute y aprueba la ley orgánica de municipalidades vigente (Ley 27972); También hay que anotar que las leyes que tienen que ver con los temas de la potestad fiscal (el DL 776) se aprueban recién en la segunda mitad de los años 90.

En líneas generales, lo positivo de este primer impulso de la democratización y descentralización del poder estatal, es que las diversas fuerzas políticas del precario sistema político de los años 1980 no solo competían en procesos electorales en los espacios locales para obtener una mayor presencia en provincias y distritos, sino que, en el escenario del sistema político plural y polarizado, intentaban ejercer el poder implementando -en algunos casos- las propuestas programáticas ofertadas en la lid electoral.

Cabe precisar que las elecciones de autoridades locales se han constituido en el único proceso que no ha sufrido corte alguno, en términos de las convocatorias, realizaciones de elecciones y ejercicio de la función de gobierno

de las autoridades locales, desde su retorno en noviembre del 80; caso contrario con lo sucedido con la regionalización-descentralización y la interrupción del proceso democrático en el año 92, con el cierre del legislativo y la intervención en el poder judicial.

Para los militantes de izquierda, los cuales dieron paso a la constitución de la red de municipalidades y que vivieron este escenario de democratización y descentralización del poder político, se abrió un campo de competencia política en los espacios locales con otras fuerzas políticas presentes en dichos escenarios. A la vez, para los militantes de izquierda que conformarán REMURPE años después, este nuevo proceso y escenario se constituirá en un gran momento de aprendizaje para manejarse en un nuevo escenario político institucional local. Por las características de la competencia electoral local necesitaron desarrollar nuevas aptitudes y habilidades, conocer las nuevas reglas para competir electoralmente y, luego, gobernar. Esta era una experiencia muy distinta a la acumulada en el movimiento social (organizaciones campesinas, sindicatos de profesores, federaciones estudiantiles, etc.) que fue el escenario que, por lo general, era el privilegiado por dicha militancia.

### **2.1.2 El desarrollo de los procesos de participación ciudadana en diversas partes del país como una apuesta de la izquierda y de los actores del desarrollo.**

Otro de los procesos que explica el desarrollo de la plataforma organizativa de REMURPE, cuando diversos actores que acompañaron durante años a esta organización, son los complejos procesos de participación ciudadana. Es necesario hacer hincapié que estos procesos fueron muy complejos, en la medida que, históricamente, fueron impulsados por dos vertientes políticas contrapuestas y por múltiples actores. (Remy, M., 2005):

La primera vertiente proviene de las fuerzas conservadoras y autoritarias, una de sus expresiones más importantes la representó la dictadura militar<sup>5</sup>, especialmente el régimen velasquista, que con un discurso anti-partido y anti-política buscó establecer relaciones directas con la sociedad y así evitar la intermediación de los partidos; para ello creó el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), promoviendo a lo largo del país la constitución, fortalecimiento de organizaciones sociales y, en muchos casos, el paralelismo a las organizaciones sociales existentes.

Este discurso y práctica, desde la vertiente autoritaria de la política, fue retomado por Fujimori en su gobierno (1990–2000), a diferencia de la dictadura militar de Velasco, la cual inicia una participación de los trabajadores, Fujimori moviliza a los pobres con diversas políticas sociales a cambio de lealtad y legitimación de su régimen.

La segunda vertiente importante de la participación ciudadana es la liderada por los militantes políticos organizados en las fuerzas de izquierda y

---

<sup>5</sup> La dictadura militar de Manuel Odría (1948 -1956) fue quién inauguró el discurso anti partido en el siglo pasado, es el discurso antecesor al de Velasco y Fujimori; durante el gobierno de Odría se establecen relaciones prebendarias y clientelares con la sociedad, favorecido por la expansión económica mundial que benefició al país.

profesionales que, en aquellos años, impulsaban su actividad profesional en las organizaciones no gubernamentales<sup>6</sup>. Esta movilización política de los militantes de la izquierda proviene del discurso programático de la construcción del poder popular y el autogobierno del pueblo que, a su vez, está emparentado con un debate de la izquierda latinoamericana y mundial sobre la concepción de democracia.

Desde los 80 hasta principios de los 90 militantes de izquierda y Organizaciones no gubernamentales habían desarrollado diversos procesos de gestión municipal con el objetivo de lograr el desarrollo local, estas experiencias eran las implementadas en municipalidades urbanas o en grandes ciudades como Villa el Salvador (Lima Metropolitana), Ilo (en Moquegua), El Agustino (en Lima Metropolitana) y Cajamarca (en Cajamarca) (ver: Rojas, R. 2006, Romero, F. 1993).

El caso de Villa el Salvador, el sustento del espacio de deliberación y decisión era la Comunidad Urbana Autogestionaria, promovida por la dictadura de Velasco en los 70, y un espacio de disputa en que las fuerzas de izquierda organizadas en los diversos barrios y organizaciones sociales del distrito lograron hegemonía y autonomía frente la cooptación de la organización estatal SINAMOS, esta organización –CUAVES- es pre existente al distrito. El caso del Agustino representa la propuesta política de la Izquierda Unida, liderada por un ex militante del PUM (J. Quintanilla) que en alianza con la ONG SEAS realiza un proceso de zonificación distrital para la participación y planificación al desarrollo denominado “micro áreas de desarrollo”. En el caso de Cajamarca la experiencia de la mesa de concertación está relacionada a los conflictos medio ambientales que desde aquellos años afloraban, el proceso es liderado por un ex militante de izquierda (VR-PC) que presidía una filial departamental de una ONG importante como el Centro de Investigación y Educación para el Desarrollo (CIED), esta relación entre la ONG y el ex líder de izquierda fue la alianza principal sobre la que se construye la mesa de concertación. Si bien es

---

<sup>6</sup> Tanaka, M, y et. al. (2009), señala que existía una antigua, complicada y a veces conflictiva relación entre partidos de izquierda y ONG en los 80. Esta relación es escasa o nula en la actualidad.

cierto que el conocimiento de las experiencias de desarrollo local eran más de procesos urbanos, desde la primera mitad de los 90 se conoce de experiencias en diversas provincias del Cusco en distritos rurales. Con la motivación de las experiencias de desarrollo local conducidas por líderes de Izquierda, diversas organizaciones no gubernamentales que constituían una plataforma inter institucional en la región Cusco denominada COINCIDE, apoyan diversas experiencias locales de gestión municipal planificada, con participación ciudadana en el marco de una visión comunitaria. De esa manera, la ONG el Ccaijo la realiza replica de este modelo de gestión local en Andahuaylillas (Quispiscanchis) y Ocongate; la ONG Arariwa, en Urubamba y Calca; la ONG Bartolomé de las Casas, en Sicuaní y la ONG Instituto para una alternativa Agraria (IIA), en Limatambo-Anta.<sup>7</sup>

Paralelamente, esta nueva propuesta de trabajo, que tenía en su base la ampliación de la participación ciudadana en la gestión local, es asumida por diversas organizaciones no gubernamentales en distinta partes del país, con el apoyo explícito de la Cooperación Internacional. En el departamento de Cajamarca, eran la ONG CIED y el Centro Ideas los que apoyaron la experiencia de concertación de la provincia de Cajamarca y el desarrollo la concertación inter institucional de la provincia de San Marcos. En Ayacucho (específicamente en la provincia de Huanta), se encontraba Servicios Educativos Rurales (SER); en Huancavelica (Huancavelica y Churcampa) el Centro de Desarrollo de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y en Piura, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) trabajaba con la municipalidad distrital de Morropón.

La gestión local que apoyaban las ONGS señaladas tenía como características en común que establecía espacios o canales de diálogo y

---

<sup>7</sup> Entrevistas a Fernando Romero y Moisés Palomino; en aquellos años el primer entrevistado fue director de Servicios Educativos Rurales (SER) e impulsor en su calidad de director del SER de las experiencias participativas de El Agustino (Lima) y Huanta (Ayacucho), en el caso segundo entrevistado participó con el Ccaijo en Andahuaylillas y años posteriores con Arariwa en Calca y Urubamba.

concertación con los actores que constituían el tejido social de la localidad, de propiciar la incorporación al dialogo de órganos desconcentrados del Estado y de actores privados extra territoriales. Además, las gestiones municipales mencionadas, se basaban en una planificación del desarrollo de la provincia o distrito, de un lado y; por otro lado, la gestión con la más amplia transparencia, desarrollando instancias de rendición de cuentas. Cabe anotar que los casos citados de sistema de participación en los espacios locales nacieron producto de disputas, confluencias y tensiones entre diversos actores de la sociedad, el Estado y el mercado (Panfichi, A. 2007, Remy, M. 2005. Ballón, E. 2003).

Para los militantes de izquierda, que buscaban nuevas propuestas programáticas frente al todavía dogmatismo imperante en aquellos años, por el cual no sentía, inicialmente, empatía con la democracia, estas “experiencias pioneras” les sirvieron para delinear una propuesta política de gestión municipal desde la perspectiva de construcción de gobierno y poder popular basado en la construcción de una democracia alternativa a la representativa donde el ciudadano participa activamente en la esfera pública y recupera la capacidad de decisión.

En el caso de los profesionales del desarrollo que tenían que afrontar los cambios que se producían en la sociedad, en las agendas del mundo de la cooperación y la necesidad de plantear propuestas para el desarrollo del mundo rural que fue asolado por la violencia política<sup>8</sup>, dichas experiencias le demostraban que el municipio era el espacio donde se establecía una relación central e importante entre los ciudadanos y las autoridades, que desde ahí era posible impulsar procesos de desarrollo democráticos, por su cercanía a la población, que sí se podía construir relaciones dinámicas de consulta, deliberación y decisión legítima entre autoridades y los diversos sectores de la población local, que en estos espacios también se puede planificar, ejecutar y

---

<sup>8</sup> En la entrevista a Moisés Palomino que trabajó en Cusco tanto en el Ccaijo y en Arariwa señala que otro elemento para impulsar este trabajo desde las ONG, fue el conocimiento que dichas formas de intervención y fortalecimiento de estos “modelos” de gestión local habían funcionado en El Salvador y Colombia sociedades que, al igual a la peruana, fueron devastadas por procesos de guerra interna.



vigilar acciones de desarrollo a través de un mayor protagonismo de las organizaciones de la sociedad. También les dotaba de “modelos” a seguir para recomponer el tejido social destruido por la guerra interna en las zonas rurales, es decir, la implementación de diseños de relaciones entre el Estado y la sociedad en el escenario local y construcción concertada del desarrollo territorial. Como se ve tanto los jóvenes militantes de izquierda y los profesionales del mundo de la cooperación compartían la misma idea sobre las bondades de la participación ciudadana y su aporte a una gestión democrática.

En líneas generales, este proceso delineará un “modelo” de gobierno participativo y será el discurso que promoverán los líderes de las organizaciones no gubernamentales citadas y de la futura REMURPE con el desarrollo de su plataforma político-organizativa años después.

### **2.1.3 Los cambios en el mundo rural. “La nueva ruralidad”.**

Estos años coinciden con un proceso de desestructuración de actores colectivos en el campo, producto de la guerra interna y por la profunda crisis de la economía agraria que se arrastraba desde la reforma agraria; todo lo cual produjo cambios sociales y políticos en el mundo rural.

Estos cambios implicaban nuevas y dinámicas relaciones urbano-rurales, tanto en el ámbito económico (cambios en la tenencia de la tierra, desarrollo de un mercado laboral, con las ciudades un mayor intercambio de bienes y servicios, el mayor desarrollo de mercados locales, regionales y nacional), como en el demográfico (desplazamiento de la población de zonas rurales a las urbanas y retorno en muchos casos de los desplazados por la violencia política a sus localidades), en el social (cambios en la comunidad campesina, incremento de la movilidad social, nuevos actores que emergen en el campo y las ciudades intermedias), y en el político (la institucionalidad político municipal que emerge con las continuas elecciones municipales que el fujimorismo no logró cancelar).

Frente a estos cambios la primera reacción desde los actores del desarrollo fue de perplejidad. Carlos Monge (1994) en su ponencia en el SEPIA V, sobre “las transformaciones de la sociedad rural” señala que los cambios acontecidos en las últimas décadas son de tal profundidad que, por aquellos años, aún no se podían percibir el perfil que asumirían estos cambios:

*“A diferencia de los años sesenta y setenta, en la actual discusión sobre la sociedad rural no se parte de la certeza de la existencia de una sociedad rural mayoritaria a nivel nacional, claramente*

*estructurada, con actores bien delineados y con conflictos explícitos que alimentan dinámicas de cambio identificables y directamente susceptibles de acción política.*

*Partimos más bien de constatar la existencia de procesos muy complejos de los que tenemos apenas ideas iniciales, en una situación caracterizada por la desaparición o pérdida de perfil de los actores y de afirmación de lo ambiguo de sus relaciones, de una situación en la que no es fácil identificar dinámicas y tendencias ni definir acciones políticas en positivo” (Monge, C. 1994, página 63)*

A pesar de la citada perplejidad, en los años 1990 diversas instituciones no gubernamentales, producto de las experiencias que impulsaban en países cercanos como Chile, Bolivia y Ecuador como también en el Perú, realizaron una reflexión sobre la necesidad de hacer cambios de las estrategias de intervención para lograr el desarrollo rural enfatizando la necesidad del trabajo en la construcción de una institucionalidad territorial (en el municipio) donde se privilegia la municipalidad como institución-actor *“que posibilita construir relaciones de coordinación, construcción de acuerdos con los actores del territorio y movilización de acciones de desarrollo”* ( Houtard, F. 1998) en un ámbito más amplio que el comunal.

En efecto, este nuevo enfoque de desarrollo contrastaba con el enfoque tradicional del desarrollo rural basado en el desarrollo comunal y el denominado desarrollo integral que promovía pequeñas acciones a niveles familiares y comunitarios de la estructura social del campo. Estas intervenciones estaban orientadas a mejorar las actividades agrícolas que, en las décadas previas de intenso trabajo por parte de los actores del desarrollo en el campo, no habían logrado un impacto significativo.

Más bien el nuevo enfoque llegaba acompañado de propuestas alternativas al proyecto neoliberal que se imponía en la región andina, por una nueva experiencia de participación popular y, por último, por la descentralización del Estado que se estaba imponiendo en América Latina, la cual, a pesar de ser una acción que nace propuesto por el consenso de Washington para desmontar al Estado "populista", en los casos de Colombia, Ecuador y Bolivia, la propuesta de descentralización estaba acompañada por una fuerte dosis de transferencias de competencias recursos y participación de la ciudadanía, ciertamente en contraste al neoliberalismo que propugnaba un menor Estado.(Houtard, F., 1998; Martinic, R., 1998).

Estos complejos cambios en la institucionalidad local permitieron que las poblaciones en las zonas rurales (las urbanas también) vieran a la municipalidad, por el protagonismo que venía adquiriendo, como el ente estatal ante el cual podían demandar directamente la provisión de los bienes y servicios públicos que el estado central no atendía o, en los casos de las comunidades campesinas, que no obtenían recursos y servicios, y en el común de los casos, por esos años los recursos se quedaban en la capital de la provincia o del distrito, tal como una reproducción en los departamentos del centralismo limeño; por ello, es común hasta hoy la estrategia de las comunidades de presionar a los congresistas de su jurisdicción y a las autoridades locales provinciales para constituirse en municipalidad<sup>9</sup> y así obtener recursos para bienes y servicios públicos que no llegaban desde Lima, o peor aún que llegaban a algunos pocos para beneficiarse con prebendas (lo cual es otra práctica común de las relaciones políticas entre comunidades y representantes congresales).

Todos estos factores positivos y negativos jugaron un papel importante, primero, porque el nuevo enfoque de desarrollo rural, así como las nuevas

---

<sup>9</sup> Es un fenómeno muy extendido por esos años por parte de las comunidades que buscan constituirse en municipalidad y una práctica común de los congresistas de esas jurisdicciones de acceder a estas presiones; detrás de ello está la idea de parte de los congresistas de obtener una base social cautiva por el hecho de dotar de este "beneficio" a las comunidades.

estrategias que se implementan, reconfirma la necesidad de trabajar en el municipio entendido como actores y territorio; en ese sentido, una nueva institucionalidad, en contraste al trabajo que se desarrolló con la tradicional comunidad campesina en el mundo rural con pocos resultados demostrables y, en segundo lugar, por parte de los actores del mundo del desarrollo se pasó a privilegiar el trabajo con las autoridades locales, lo que significó el cambio en sus paradigmas de trabajo que provenían de modelos de desarrollo que no lograron efecto en décadas de trabajo.

#### **2.1.4 Los nuevos liderazgos en las zonas rurales.**

Otros cambios que se venían procesando en el mundo rural, sobre todo, en el campo de lo político - institucional es el acceso al poder local de una generación de autoridades que expresaban nuevos liderazgos en el campo de la política local – rural.

Aunque no se ha realizado un estudio sobre la procedencia social y posiciones políticas ideológicas de las autoridades desde la década de los 80, desde la experiencia de trabajo de los entrevistados para esta investigación se podría hablar de tres ciclos bien marcados donde se pueden apreciar tres tipos de nuevo perfiles y liderazgos de autoridades locales.

En el inicio de los 80, la procedencia de las primeras autoridades locales electas eran individuos cercanos a los núcleos del poder local, estos círculos se establecieron en las sociedades rurales mucho tiempo antes a la reforma agraria; se les denominaba los notables de los pueblos o “taita llaqtas” (tenían diversas ocupaciones como capataces de los ex hacendados, los gobernadores de los pueblos, jueces de paz e inclusive los ex hacendados mismos en las zonas más deprimidas). Este perfil de autoridades es el que predominó antes del retorno de la democracia y que se mantuvo al menos la primera mitad de los ochentas que, por la forma como estaba estructurado las relaciones de clientelismo y prebenda en el Estado oligárquico primero y reformista y militar después, eran parte de la cadena de transmisión del poder central a las localidades; la desaparición de la hacienda que era la fuente de su poder hizo que se refugiaran en la municipalidad para no perder poder en los espacios locales.

Con el retorno de la democracia y las elecciones en el nivel municipal, estos sectores enfrentaron -para no ceder ese poder- a nuevos actores que entraron a la competencia electoral para acceder a estos espacios de poder como la municipalidad; las canteras de origen de los nuevos liderazgos que iniciaron un largo camino de disputa del poder local fueron los dirigentes campesinos, los profesores sindicalizados que trabajaban en los pueblos rurales o los promotores de Organismos No gubernamentales de Desarrollo (ONGD) ligados a la izquierda; todos ellos ganaron terreno y se constituyen en el segundo ciclo de autoridades en el campo que va aproximadamente desde fines de la década del 80 hasta el 2000, el caso de Limatambo es ilustrativo de ese proceso<sup>10</sup>.

El tercer ciclo es el que vivimos ahora, donde las autoridades locales son básicamente los hijos o nietos de los campesinos, ahora convertidos en profesionales o empresarios exitosos que regresan al pueblo y lo gobiernan sin ninguna propuesta programática, ni visión política del desarrollo y lo que es peor, en muchos casos, ven a la municipalidad como espacio para conseguir beneficios personales y de grupo.

Los líderes que dieron origen a la Red de Municipalidades Rurales provienen de ese segundo ciclo de liderazgos en el mundo rural, son quienes habían vivido la exclusión del régimen político local en manos de los poderes locales que se resistían a los cambios democratizadores; eso explica el fuerte discurso democrático y participativo en la primera generación de dirigentes de REMURPE.

---

<sup>10</sup> En este caso, los primeros candidatos a la municipalidad que participaban como Izquierda Unida eran dirigentes campesinos de la Federación Campesina de Limatambo (FEDICAL), perdieron tres veces en los 80. Una vez desaparecido IU, apoyaron la conformación de listas bajo la denominación de Autogobierno Ayllu y el candidato fue el promotor de la ONG Instituto para una Alternativa Agraria (IAA) Wilbert Rozas, militante del PUM

### **2.1.5 La construcción de la representación gremial de las autoridades locales.**

Paralelamente a estos cambios a nivel nacional, decisivos en la configuración de la propuesta programática de los fundadores de REMURPE, la organización representativa de las municipalidades en el país era la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), organización fundada en la década del 60, durante la primavera democrática que va entre 1962 a 1968 y que vuelve a reorganizarse en 1981, luego de las elecciones municipales del año anterior.

La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) desde sus primeros años tenía dificultades para representar a la totalidad de municipalidades. En sus estatutos iniciales indicaba que estaba constituida por las municipalidades provinciales (Rühling, M. 2002). A pesar de ello, durante los siguientes años amplió la participación a las municipalidades distritales de manera parcial, sobre todo, las municipalidades urbanas de las principales ciudades del país, Esto originaba que las municipalidades distritales, las ubicadas en zonas rurales, no se sintieran cómodas y representadas en el gremio.

En el período municipal 1996-1998 se elige una nueva junta directiva de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) que es encabezada por el alcalde de Cajamarca Luis Guerrero Figueroa, elección que generó expectativas porque Guerrero era un hombre proveniente de las izquierdas y ligado al mundo del desarrollo, además rompió la hegemonía de elecciones a la presidencia de la asociación de alcaldes provenientes de la municipalidad limeña o de una capital de departamento importante<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Los presidentes de AMPE anteriores a Guerrero provenían de Lima en tres oportunidades (Orrego, Del Castillo y Belmont), Chiclayo (Castillo Chirinos), Trujillo (Santa María) y Callao (Kurt Woll).



En ese sentido, la nueva directiva 1996-1998 aparece como un paréntesis en el proceso histórico de la Asociación porque modificó el estatuto original y convocó a la mayor cantidad de municipalidades, logrando atraer la atención de diversos actores del mundo del desarrollo, así como de otros actores, entre ellos la Confederación Campesina del Perú (CCP) que, sobre todo en el sur del país, tenía líderes campesinos electos alcaldes. Se puede considerar como un período de expectativas y como de un trabajo de colaboración de la AMPE con diversos actores.

La AMPE es un gremio atractivo para los partidos políticos y, por ello, cruzado de tensiones; al final del periodo 96-98 el gremio municipal afronta una lucha hegemónica de diversos sectores que se agruparon detrás de Guerrero (alcalde de Cajamarca) y Guzmán Aguirre (alcalde del Santa) y tesorero de la asociación que en esos años decidió ser el representante del Fujimorismo en el terreno de las autoridades locales<sup>12</sup>. Luego de las elecciones de 1998, el movimiento “Vamos vecinos” se constituye en la primera fuerza política en el terreno municipal, con la fuerza política obtenida dicho movimiento logra colocar en la presidencia de la Asociación de Municipalidades del Perú a su representante nacional; es decir, al alcalde Guzmán Aguirre. El desenlace que se produce es el alejamiento de un conjunto de actores que trabajaron en fortalecer la organización, la pérdida de peso político del gremio de municipalidades y la ausencia de una representación de autoridades locales que contrapesase al inmenso poder del gobierno de Fujimori.

---

<sup>12</sup> Guzmán Aguirre inicia su carrera constituyendo el movimiento político regional “Caudalosos Río Santa”. Para las elecciones municipales de 1998 se presenta con “Vamos Vecinos” organización política formada por Fujimori para las elecciones municipales de dicho año.

## 2.2 Primeras acciones en la constitución de la REMURPE

### 2.2.1 Los encuentros de las municipalidades con buenas prácticas de gestión.

*“En el año 1996, se dio un Encuentro Nacional de Experiencias de alcaldes rurales, fue un encuentro importante, yo llamaría la antesala para la formación de REMURPE. En este encuentro se llevó la experiencia de Morropón, la experiencia de Limatambo, la experiencia de Picota de la selva, la experiencia de Puno... fueron experiencias importantes que nos señalaron como iban innovando, como lograban mayor participación de la población, entonces de ese encuentro, nosotros dijimos: ¿pero quién escribe?, ¿quién sistematiza?, ¿quién aglutina a los alcaldes rurales?, es así que se forma el grupo promotor para los alcaldes rurales del Perú” Entrevista a Carlos López (En Salcedo, E. 2008).*

Como indicáramos en la sección anterior, en el periodo de la presidencia de Luis Guerrero en AMPE, se dieron condiciones para el tratamiento de temas que no se habían considerado importantes en las gestiones anteriores de la Asociación.

En efecto, uno de los temas que impulsaban los alcaldes ligados a la Confederación Campesina del Perú (CCP) y algunas ONGD que trabajaban el desarrollo local en zonas rurales, era la de visibilizar las buenas prácticas de gestión que se realizaba en las más diversas localidades del país.

*“Por aquellos años, yo era secretario general colegiado de la CCP. En ese periodo, se escuchaba lo que hacían alcaldes campesinos en Ilave (Ticona), Limatambo y yo conocía el trabajo de Maki Ruiz en Morropón; pero de lo que escuchaba el que más me impresionó el trabajo de Limatambo” Entrevista a López, C (En Salcedo, E. 2008).*

Hay que anotar que el gremio campesino vivía una crisis de desestructuración y pérdida de peso en el mundo rural y a nivel nacional, algunos líderes campesinos se convertían en autoridades locales; más por iniciativa personal de estos últimos que por una decisión colectiva del gremio de asumir los procesos de competencia electoral como parte de sus acciones programáticas; es así que por este proceso de democratización local es que se incrementó el número de dirigentes campesinos que se convirtieron en autoridades locales. Este proceso obligó a que los gremios asumieran el trabajo del desarrollo local municipal, pero, sin la convicción y fuerza que ameritaba.

También es preciso señalar que, la Confederación Campesina del Perú (CCP) como organización gremial campesina tenía una conducción ligada a las diversas divisiones de la izquierda, así, por un lado, se expresaba una corriente con la presencia de dirigentes ligados a lo que quedaba del Partido Unificado Mariateguista (PUM) y a otra facción ligada al denominado partido Mariateguista Revolucionario (PMR), pequeño grupo que se produce del desgajamiento del PUM<sup>13</sup>. Ambos sectores, a pesar de sus discrepancias, coinciden en intentar insertar en la AMPE una agenda ligada a las municipalidades rurales.

---

<sup>13</sup> El Partido Unificado Mariateguista, fue una organización de izquierda fundada en 1984, organizada en base a la unificación de tres organizaciones provenientes de lo que se denominó en las décadas del 60 al 80 “la nueva izquierda”. Estas organizaciones eran Vanguardia Revolucionaria (VR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria - cuarta etapa (MIR IV) y el Partido Comunista Revolucionario Clase obrera (PCR – CO), estas tres organizaciones tenían un importante trabajo de “masas” en el campo y en la Confederación Campesina del Perú (CCP), sobre todo VR. La unificación consolidó la hegemonía del PUM en la CCP.

No obstante, a pesar de la dinámica política que se abría en el gremio campesino por la interacción de las facciones arriba descritas, el impulso que se le dio es resultado del trabajo de pocos dirigentes de la CCP, en especial de Carlos López que en esos momentos era parte de la Secretaría Nacional colegiada del gremio campesino.

*“El tema me apasionaba, quería conocer la experiencia de Wilbert Rozas. Entonces, como dirigente nacional de la CCP, se me encargó la responsabilidad junto con Lorenzo Ccapa de trabajar el tema de municipalidades rurales. (...), Producto, de ello y gracias a una gestión del SER viajamos a Quito Wilbert [Rozas], Fernando Romero y yo [Carlos López], como dirigente de la CCP, a presentar las experiencias de gestión alternativas del Perú”*

Entrevista a Carlos López (Salcedo, E. 2008)

Al retorno del evento de Quito estos tres actores acordaron hacer coordinaciones para que, a través de la Asociación de municipalidades, impulsar este tipo de encuentros. El escenario era favorable -porque como se anotó líneas arriba- Guerrero presidía la Asociación de municipalidades y permitía el tratamiento de nuevos temas; en dichas coordinaciones se toma contacto con un joven politólogo francés que se encontraba apoyando a la Asociación de municipalidades: Stéphane Coudassot.

El joven politólogo francés es un personaje importante en este proceso porque posteriormente se convertiría en el responsable del Centro de Cooperación Internacional para el Desarrollo Agrícola (CICDA), entidad que tendrá una significativa gravitación en los orígenes de REMURPE.

Producto de estas coordinaciones se constituye un grupo promotor para impulsar un evento nacional. Dicho grupo promotor estaba constituido por la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la asociación ARARIWA, la

Confederación Campesina del Perú (CCP), CEAS, CEPES, CIDIAG, Confederación Nacional Agraria (CNA), Coordinadora Rural, COPPA, EPRODICA, Grupo Propuesta Ciudadana, IDCAA, la mesa Nacional sobre el desplazamiento, RNMR/ Flora Tristán y el SER.

Las organizaciones comprometidas en este proceso de impulsar la visibilización de “buenas prácticas” de gestión municipal en las zonas rurales acuerdan denominar el evento “*Primer encuentro Nacional de Municipalidades Rurales y Gestión Local*”, tal evento se realiza en el centro vacacional de Huampaní entre los días 13 y 16 de octubre del año 1997 (Grupo Promotor, 1997).

Las presentaciones fueron seleccionadas por los integrantes del grupo promotor, el tema general y central del encuentro nacional fue “***la relación entre la sociedad y el poder en los medios rurales***” y la temática específica que se resalta es la relativa a la concertación entre el Estado (Municipalidad) y sociedad (civil) y así poder democratizar dicha relación a través de la planificación concertada, reconstruir zonas devastadas por la guerra interna, captación de recursos para la prestación eficiente de servicios. Las experiencias presentadas fueron: la municipalidad provincial de El Collao (Puno), Municipalidad provincial de Huanta (Ayacucho), Municipalidad distrital de Lamay (Cusco), Municipalidad distrital de Sihuas (Ancash), Municipalidad distrital de Cotaruse (Apurímac), Municipalidad distrital de Soritor (San Martín), Morropón (Piura), Ayabaca (Piura).

Según el texto del Grupo Promotor (1997) las “lecciones” del evento definieron una especie de rumbo programático inicial para las municipalidades rurales en el contexto que se vivía a fines de los años 90. Entre los temas centrales de acción se encontraban:

1. La necesidad de participar en el debate de una nueva ley orgánica de municipalidades, que el Congreso de la República había anunciado por estos años. Esta participación era importante porque en el contexto político nacional existían tensiones entre el ejecutivo y los gobiernos locales; además, se planteaba que la ley municipal de aquellos años estaba diseñada para municipios urbanos, sobre todo, en la temática político-administrativa (competencias y de atribuciones del órgano de gobierno municipal) y fiscal (tributación y transferencias). A pesar de que el evento recomendó poner atención al incremento de la tributación, se puso énfasis en elevar las transferencias del fondo de compensación municipal a través de una redistribución del IGV (que es la proporción más importante del FONCOMUN), ya que las “municipalidades rurales”, que tienen una población mayoritariamente pobre, están estructuralmente limitadas para obtener recursos por la vía de recaudación tributaria.
2. Reforzar la institucionalidad de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), asesorándola para que pueda desenvolverse en la temática rural, además, fortalecerla para que pueda asentar su institucionalidad y asumir la representatividad de las municipalidades ante los esfuerzos del gobierno (de Fujimori) de enfrentar a las municipalidades provinciales y distritales a través de la ley de habilitación urbana.
3. Se recomienda a las municipalidades y a los actores del mundo rural que participaron del evento que promuevan la capacidad de las autoridades electas para legislar sobre diversos asuntos que fueron temas del evento, tales como los mecanismos de la participación (ciudadana), el reconocimiento de las organizaciones sociales, así era el tenor de las ponencias presentadas; ejercer este poder de generar legislación local fortalecería la democracia en estos espacios locales a contrapelo de lo que sucedía en el escenario nacional de un mayor autoritarismo que venía capturando los diversos poderes estatales.

4. Otra recomendación producida en el encuentro nacional era la de atender las tensiones entre municipalidades provinciales y distritales. Hay un reconocimiento de que estas tensiones han existido siempre y que se agravaron con la ley de habilitación urbana<sup>14</sup> que promulgó el gobierno de Fujimori; pero, se consideraba que la base de una política de desarrollo sostenible pasa por mantener una relación armoniosa entre las municipalidades provinciales y distritales, que las experiencias de concertación presentadas muestran que el diseño de trabajo cooperativo entre estos niveles de municipalidades es posible realizarlo a través de las asambleas provinciales y la coordinación de planes entre las autoridades electas. Toda tensión y fraccionamiento debilita enormemente las posibilidades de actuación municipal.
5. Por otro lado, se sugiere continuar con la priorización y el fortalecimiento del trabajo por la democratización efectiva de la gestión municipal, con el fin de garantizar una acumulación de conocimiento y replicabilidad ampliada; en esa dirección se recomendaba, a la vez, abrir espacios a la participación de la mujer y los jóvenes que, en las exposiciones presentadas en el encuentro, no se manifestaron con la suficiente fuerza; se enfatizó la necesidad de mantener las puertas abiertas a las organizaciones sociales de base y de la concertación con el Estado para ejercer presión para que se respete los acuerdos de inversión pública pactado con los gobiernos locales.
6. Por último, se señala que no se debe perder de vista el trabajo por el desarrollo, por ello, las municipalidades deben atraer inversión de diversas fuentes, sobre todo, la privada. Para ello, debe tener la

---

<sup>14</sup> Ley N° 26878, ley general de habilitaciones urbanas, esta norma deroga los aspectos de la ley orgánica de municipalidades 23853 contenidos en el artículo 70 que establecían en exclusividad las competencias de habilitaciones urbanas a la municipalidades provinciales dentro del marco de los planes de desarrollo urbano provincial, a partir de dicha ley las municipalidades distritales contaban con la competencia de realizar habilitaciones urbanas.

suficiente creatividad para comprometer con el desarrollo a los diferentes poderes económicos de la localidad.

El optimismo respecto al trabajo que en dichos momentos realizaban las ONGD así como los gremios campesinos en el terreno de los municipios rurales, el desarrollo se manifiesta como una promesa de construcción de una propuesta nueva desde los espacios locales rurales, esta idea se expresa al final de la relatoría:

*“En conclusión, el encuentro contempló como los municipios rurales pueden ser el instrumento de forja de una nueva tradición política en el país. Una nueva tradición que, fortaleciendo la participación y concertación, apueste por la modernización integral del Perú. Esa tradición está en proceso de formación. La labor de los alcaldes rurales no es la de quien recibe una herencia de sus padres y tiene que proyectarla al futuro. Su labor es la de creadores de un bien para legarlo a la siguiente generación”*  
Grupo Promotor (1997).

Este optimismo era exagerado, en la medida que los hechos anteriores en el escenario nacional apuntaron a un resquebrajamiento de la democracia en general con la captura de los poderes del Estado por el fujimorismo, el debilitamiento de la democracia local con el impulso de políticas clientelistas y prebendarias desde el novedoso ministerio de la Presidencia, sumado a la mayor dispersión de los partidos políticos que se había iniciado a finales de la década de los 80 y a principios de la década de los 90 y que el Fujimorismo profundizó deliberadamente<sup>15</sup>, también el régimen de turno desde mediados de

---

<sup>15</sup> Fujimori desarrolla un discurso anti partido durante la campaña electoral de los 90, después instalado en el poder lo exagera, favorecido por el desprestigio de los partidos políticos en el ejercicio del poder en la década de los noventa, llega a calificar a las autoridades locales ligadas a las organizaciones políticas del frágil sistema de partidos político en desarticulación de “mazamorra negra”. Ver: Lynch, N. (1999).



los 90 se desarrolla la cooptación de las autoridades locales y su organización representativa que tiene su más importante hito en las elecciones de 1998, que significó el predominio del movimiento político electoral a nivel local<sup>16</sup> impulsado por el fujimorismo y trayendo consigo la toma de la Asociación de Municipalidades del Perú a principios de 1999.

*“Entre los años 1996, 1997 y 1998 la AMPE jugó un rol importante en el fortalecimiento de las municipalidades, en la formación de asociaciones regionales municipales (AMRES) y otras asociaciones territoriales. La junta directiva tenía a demás representantes de las asociaciones departamentales. En el cambio de estatutos decidieron que la elección de la junta directiva sea por el total de alcaldes: 1814 municipalidades (claro está que nunca se llegó a reunir a más de 700 alcaldes) en las asambleas convocadas. En 1998 la AMPE realizó la primera marcha de los 4 suyos contra el gobierno de Fujimori.*

*Entre el año 1999 hasta el 2002 la AMPE se extinguió por obra y gracia del gobierno de Fujimori que no dejó que exista ningún tipo de representatividad, es por eso que (desde ese año) sus juntas directivas nunca se preocuparon por su labor institucional. La elección de la junta directiva nunca pasó de contar con la presencia de 200 alcaldes”<sup>17</sup>.*

La captura de AMPE por el Fujimorismo, como es evidente, significó un cambio de escenario. Las condiciones favorables que se abrieron para un trabajo en la temática de municipios rurales se cerraron

---

<sup>16</sup> En ese año, de 194 provincias, Vamos Vecinos presentó 189 listas, el doble de los que presentaron el Partido Aprista y acción Popular, partidos que tradicionalmente lograron una importante representación local entre 1980 a 1995. El fujimorismo ganó en 76 provincias; el APRA y AP ganaron en 6 y 5 provincias respectivamente. Ver: Vargas León, C. (2002).

<sup>17</sup> Tomado de: Julio Guerra, carta abierta del 29 de Agosto del 2008, en respuesta al Artículo de opinión: En defensa de las asociaciones y redes municipales, difundido por REMURPE en la DLOCAL, 29 de Agosto de 2008.

*“La nueva junta directiva encabezada por el alcalde del Santa (Chimbote) Guzmán Aguirre indicaba que no existe la temática de municipio rural, que municipio es uno solo.”<sup>18</sup>*

En esas circunstancias la mayoría de ONGD, los gremios de campesinos (CCP y CNA) se alejaron; el equipo técnico fue constituido básicamente por Julio Guerra, Maritza Mayo, y Stephane Coudassot, ellos también salieron del gremio.

---

<sup>18</sup> En conversaciones puntuales José Balarezo de Huánuco, que fue parte de dicho proceso indica que Guzmán Aguirre en el ejercicio de sus funciones como presidente del AMPE en diversos eventos en las regiones sustentaba este punto de vista ante los reclamos de los involucrados en movilizar los acuerdos del encuentro nacional.

### **2.2.2 Las contradicciones: Red de desarrollo municipal o gremio político municipal.**

Por aquellos años, una ONG llamada Centro de Internacional y Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA) <sup>19</sup>, intentaba reabrir acciones en el Perú. En efecto, dicha organización no gubernamental se retiró del Perú producto del atentado del Partido Comunista Sendero Luminoso en el distrito de Haqira, provincia de Cotabambas en Apurímac una de las zonas donde realizaba la implementación de proyectos de cooperación. El 6 de diciembre de 1988, se produce el atentado y tiene como consecuencia el asesinato de dos cooperantes franceses y un peruano (Comisión de la verdad. 2003).

Con la pacificación del país y el regreso al campo del Estado y de las organizaciones para el desarrollo durante el final del primer quinquenio de la década de los 90, CICDA -desde Francia- realiza una evaluación y decide reingresar paulatinamente al Perú; en ese instante la organización no tenía programas, ni proyectos, ni recursos para trabajar en el país; por lo que requerían conseguir de un profesional francés para hacerse cargo de la oficina, analizar el contexto de la cooperación, las tendencias de financiamiento y preparar los documentos para elaborar proyectos.

---

<sup>19</sup> Esta ONGD fue fundada por jóvenes Franceses en la década del 70 en la región Cusco; en los siguientes años logra proyectos con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos exteriores (MAE) de Francia y de la Unión Europea (UE) en Bolivia, Ecuador y Brasil.

En 1999 la ONG buscaba un responsable con el perfil de ingeniero agro economista en Francia para enviarlo al Perú, pero la experiencia vivida la década anterior tenía efectos en la sede central, no consiguieron a quién enviar. Coincidentemente, Stephane Coudasott, quien participara de la experiencia de AMPE bajo la presidencia de Luis Guerrero, enterado de la búsqueda de un representante de CICDA en la sede Lima, se presenta para cubrir este puesto y es seleccionado.

La experiencia que él aportaría a CICDA era una nueva entrada a temáticas que la organización no desarrollaba en sus proyectos de cooperación para el desarrollo en Bolivia, Ecuador o Brasil. Coudasott como politólogo desarrolló el trabajo de visibilización de buenas prácticas de gestión municipal de líderes rurales en AMPE y de las relaciones construidas con diversos actores en ese período de actividad profesional, esta idea lo llevó a impulsar dentro de CICDA actividades tendientes a retomar dicho proceso con los municipios rurales, que se paralizó con la captura de la asociación de municipalidades a manos del Fujimorismo.

La idea que tenía Coudassott era desarrollar un trabajo en red que permitiera a los líderes campesinos recién electos en gobiernos locales para aprender de los líderes campesinos que ya tenían experiencia conduciendo municipalidades y que tenían buenas prácticas de gestión local. Desarrollando la idea de que se trataba de una transferencia de saberes prácticos de los antiguos alcaldes a los nuevos sobre cómo podían desarrollar una gestión con los elementos considerados importantes a implementar en dicho contexto. Todo ello frente al desinterés del estado central en la formación y capacitación de los alcaldes rurales, esta interacción entre líderes cuajados y recién electos transferiría saberes tales como la ampliación e institucionalización de la participación ciudadana, la transparencia de la gestión gubernamental municipal, la inversión pública eficiente, etc. Para ello, proponía utilizar diversas estrategias y mecanismos de intercambio y aprendizaje como los encuentros, talleres, escuelas, uso de las tecnologías de la información y otras metodologías.

Por su parte, la Confederación Campesina del Perú y diversas ONG, continuaban coordinando el trabajo con los municipios rurales. En las elecciones municipales de finales de 1998 la CCP mantuvo y ganó algunos gobiernos locales con liderazgos campesinos a la cabeza, por lo que impulsó más reuniones de coordinación para organizar otro evento, con el fin de mejorar las capacidades de las autoridades locales electas, provenientes de sus filas gremiales en la gestión de las municipalidades rurales.

En esa dirección se constituye una comisión organizadora liderada por la Confederación Campesina del Perú (CCP) apoyada por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), el Centro Internacional y Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA), Servicios Educativos Rurales (SER), el Grupo Propuesta Ciudadana y la Red Interamericana Agricultura y Democracia (RIAD)

Este evento, en el contexto de confrontación con el Fujimorismo, tenía ribetes más políticos que el anterior e implicó el involucramiento de algunas organizaciones partidarias tras el gremio campesino

*Casi podría afirmar que había una decisión política de trabajar este tema [municipios rurales] desde la perspectiva política; porque en el segundo taller de adiestramiento campesino en Huachipa se “movió el aparato”, participó Javier Diez Canseco, Andrés Luna Vargas y el responsable de hacer la sistematización fue Tony Zapata, personajes representativos de lo que fue el PUM” (Entrevista a Fernando Romero B).*

En efecto el evento nacional “Tejiendo Nuestra Democracia. Taller de adiestramiento para alcaldes campesinos”, se realiza el 5, 6 y 7 de abril de

1999 en el centro vacacional de Huampaní; los contenidos de los temas principales son más de orden político (Comisión Organizadora, 1999).

El primer tema se orientó a presentar una mirada panorámica de la situación histórica de los gobiernos locales teniendo como puerta de entrada una perspectiva legal. Esta presentación histórica legal estuvo a cargo de Luis Chirinos, quién realiza una periodización del proceso municipalista en el Perú en dos grandes partes, desde el 80 al 90 y en el período de Fujimori. Esos periodos coinciden con un momento de apertura democrática y de descentralización (década del 80) y otro de cierre de espacios democráticos; así como, de recentralización política y administrativa, como fue en el período de Fujimori (1990- 2000). La exposición indicaba que, a pesar del escenario adverso, el desarrollo normativo dejaba un espacio importante para que el gobierno local desarrolle iniciativas legislativas en diferentes materias de su competencia, por esto se exhortó a los participantes a hacer uso de dicha capacidad, poco utilizada por las autoridades.

El siguiente tema que, en dicho escenario, contenía ribetes políticos, fue el presentado por Wilbert Rozas en torno a la participación ciudadana. Como se hizo referencia líneas arriba, el tema presentado contenía una síntesis de la propuesta política de la izquierda de construcción de relaciones democráticas que desarrolla la izquierda en el Perú y en zonas rurales específicamente.

En efecto, en el escenario de un mayor control de los poderes de Estado en el nivel nacional y la profundización de la práctica prebendaria y clientelar en los espacios locales por parte del Gobierno de Fujimori, la propuesta de constitución de los Consejos Comunales y Vecinales como eje de la participación política de la ciudadanía era una propuesta contra fáctica. Su contenido fundamental era que proponía y alentaba una participación de los ciudadanos a partir de la construcción de espacios o mecanismos que se encontraran con la institucionalidad del campo como las comunidades campesinas y, que los campesinos, ahora ciudadanos, mediante procesos de

planificación y decisión en las prioridades de gasto e inversión presupuestal definieran su futuro.

Con estos dos temas centrales presentados se incentiva un debate entre los asistentes partir de la exposición de Andrés Luna Vargas “Sobre la situación de los gobiernos locales en el Perú” para definir un curso de acción común, dónde hizo énfasis en la situación de centralismo que se implementaba en el país.

Carlos López, dirigente nacional de la CCP y en ese momento, elegido alcalde de la municipalidad distrital de Santo Domingo, provincia de Morropón en el departamento de Piura, apoyado por Fernando Eguren, propone la creación de una Red Nacional de Alcaldes Rurales.

*“¡Por qué es necesaria una red! Porque permitiría cumplir con determinados objetivos como por ejemplo, romper el aislamiento, intercambiar información, recibir servicios, poder presionar para obtener beneficios y tener sostenibilidad.” (Comisión Organizadora. 1999)*

La mayoría de participantes apoyaron la iniciativa y acordaron mantener coordinaciones para la creación de dicha red. Posteriormente al taller de 1999, con los acuerdos tomados se mantiene la relación con un número menor de participantes, debido a la distancia entre cada uno de ellos; después de muchos meses de conversaciones con un número menor de participantes al evento del 99, se inscribe ante registros públicos de Lima la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) el 18 de enero del año 2000. La novísima red de municipalidades consigue el apoyo de una de las entidades que fue parte de la comisión organizadora del taller de adiestramiento de alcaldes campesinos: CICDA.

Stephane Coudassot había conseguido un pequeño financiamiento para la realización de actividades de trabajo en red que consistía en recursos para el fortalecimiento organizacional como reuniones de los miembros, el pago del servicio telefónico, de un secretario ejecutivo a medio tiempo, actividades de capacitación y para actividades de intercambio entre autoridades municipales.

*“Él (Coudassot), luego del taller de adiestramiento de alcaldes campesinos, presentó una propuesta para fortalecimiento institucional y la realización de diversos intercambios entre las municipalidades que constituían REMURPE.” (Entrevista a César Paz López, representante de CICDA)*

Este proyecto colisiona con la idea que manejaban los dirigentes más importantes de la red ligados a la CCP que consideraban fundamental que la red desarrollara la función política y de incidencia en políticas públicas regionales y locales.

La postura de las autoridades ligadas a la CCP y la de Coudassot y CICDA no tardaron en presentar problemas; la tensión inicial se profundiza cuando la red se constituye -legalmente- con la presencia determinante de la CCP como parte de la estructura organizativa de la red, porque, según los estatutos aprobados, el gremio campesino asumía el cargo de tesorería; es decir, de entrada se definía estatutariamente que manejaba los recursos económicos, este hecho no lo compartía CICDA. La tensión se resuelve momentáneamente con el distanciamiento, por un tiempo, de CICDA

Con los recursos obtenidos y en sus manos de Coudassot, este decide la creación de otra red de autoridades locales básicamente con los mismos



miembros; esta red se denominaría Red de Municipalidades Alternativas Rurales - REMARPE.<sup>20</sup>

### **2.3 La recomposición de la Red.**

Luego de unos meses del distanciamiento, CICDA constituye otra red denominada Red de Municipalidades Alternativas Rurales del Perú (REMARPE) y desarrolla actividades orientadas al cumplimiento de las actividades acordadas en el proyecto financiado por la Unión Europea (UE) y con el Ministerio de Asuntos Exteriores Francés (MAE)<sup>21</sup>. Una de las novedades de la nueva red fue la atracción a su seno de autoridades locales ligadas a la otra organización gremial campesina: la Confederación Nacional Agraria (CNA), además del alcalde de Haquira<sup>22</sup>, quien años atrás había sido promotor CICDA en la zona de Cotabambas y Chumbivilcas.

Para la realización de las actividades convenidas con MAE, CICDA contrata a un responsable de la ejecución del proyecto recomendado por el alcalde de la municipalidad provincial de Sihuas<sup>23</sup> (Ancash), el cual era integrante de la REMARPE y había ganado prestigio durante esos años por la gestión municipal participativa basada en la organización de las rondas campesinas; el profesional propuesto para ejecutar el proyecto provenía del equipo técnico de la Confederación Nacional Agraria (CNA).<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Informe sobre la situación de la REMURPE, CICDA, año 2000. Las municipalidades fundadoras eran Yurimaguas, Limatambo, Sihuas, Haquira y Castrovirreyna.

<sup>21</sup> Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades de gestión de las municipalidades de REMAR. El aporte de la Unión Europea ascendió a US \$ 18,808.42 y el del MAE a US\$ 4,669.00

<sup>22</sup> William Gonzáles Núñez.

<sup>23</sup> Hermenegildo Morillos Alejos.

<sup>24</sup> Rómulo Antúnez A.

Obviamente, esta designación ahondó la distancia con los líderes de la CCP que continuaban con el esfuerzo de construir REMURPE. CICDA decidió continuar con el plan de actividades con REMARPE y desarrolla un intercambio nacional en el municipio de Yurimaguas (Alto Amazonas-Loreto) donde participan pocas autoridades municipales

*“Habían pocos recursos y, además, no se había establecido una buena comunicación entre los miembros (...) la idea era conocer la experiencia de manejo administrativo eficiente que el alcalde de Yurimaguas había comentado en diversos espacios comunes que habíamos participado”<sup>25</sup>*

Mientras tanto la CCP no conseguía activar a la REMURPE, las organizaciones no gubernamentales con las que coordinaba centraban sus esfuerzos en trabajar los temas de fortalecimiento de la organización campesina, para incidir en las agendas políticas de desarrollo rural a través de la Convención Nacional Agraria (CONVEAGRO), más que los temas de gobernabilidad y autoridades campesinas, a pesar del interés en esta temática.<sup>26</sup>

Del otro lado, a pesar que CICDA buscaba dinamizar las actividades de REMARPE, los cuestionamientos desde la sede central en Francia no tardaron en llegar. En efecto, la prioridad del trabajo de CICDA en el Perú asignada como tarea principal al responsable -Coudassott- era identificar fuentes de financiamiento, así como el de elaborar proyectos que garanticen el reingreso de la ONGD francesa al Perú. En esa dirección CICDA había presentado un proyecto de desarrollo de la red de autoridades a una pequeña organización de la familia OXFAM con sede en Gran Bretaña que, por esos momentos, requería de un especialista en desarrollo rural para su programa de seguridad alimentaria que implementaba en las regiones Ayacucho y Apurímac. Estos dos

<sup>25</sup> Entrevista a Wilbert Rozas y César Paz López.

<sup>26</sup> Las ONGD que acompañaban a la CCP eran parte del grupo promotor del taller de adiestramiento de autoridades campesinas, estas eran CEPES, la Coordinadora Rural y el SER.

hechos (las críticas desde Francia y la búsqueda por parte de OXFAM de un profesional con experiencia en proyectos de desarrollo rural) motivaron la salida de Stephan Coudassott y Rómulo Antúnez de CICDA. En esas circunstancias entra a coordinar CICDA el ingeniero César Paz López.

*“Yo había entrado a CICDA como especialista en café, por el trabajo que había desarrollado en Central Piurana de cafetaleros (CEPICAFE), para apoyarlos en un proyecto de café que implementaban en Haití, realicé diagnósticos y algunos viajes de asesoría técnica y cuando regreso, de pronto ya no había gente en la oficina de Lima, se habían retirado. El responsable de coordinar conmigo y con Coudassott era Frederic Apollin. Él me contacta y me explica los problemas que había en la gestión que tenía como objetivo el reingreso de la organización al País y me propuso hacerme cargo de la organización en el Perú y acepté”.* (Entrevista a César Paz López. Representante de CICDA).

Entre las nuevas responsabilidades asignadas a César Paz L. se encontraba la de elaborar proyectos productivos en el marco del desarrollo rural, y así buscar recursos para garantizar el ingreso pleno de la organización en el Perú. La otra prioridad era la ejecución del pequeño fondo obtenido de MAE para el trabajo de la red de municipalidades, este último proyecto se había detenido en su ejecución por la salida de Coudassott y de Antúnez.

La ejecución de estas actividades fue analizada y se consideró hacer modificaciones en las actividades y en el uso del presupuesto como el hecho de concentrar la mayoría de recursos en una actividad para aprovechar en hacer un intercambio entre responsables de entidades gubernamentales de Francia y Perú.

CICDA mantenía relaciones de trabajo con la cooperación descentralizada de Francia que es básicamente un tipo de cooperación o apoyo entre pares que realizan los gobiernos descentralizados de Francia mediante hermanamientos y ejecución de proyectos que la entidad gubernamental descentralizada francesa obtiene del erario Francés. La entidad descentralizada del estado francés con la que CICDA mantenía relaciones de cooperación y trabajo es el gobierno departamental de Altos Pirineos.

Se toma la decisión de realizar el intercambio norte-sur para conocer la experiencia de desarrollo económico local y de mancomunidades en el departamento de Altos Pirineos y, además, participar del Foro de la Asociación Mundial de Pueblos de Montaña (AMPM) entre el 5 y 9 de junio del 2000 que se realizó en la ciudad francesa de Chambéry, iniciativa promovida por Jean Borlieud que CICDA apoyaba. En esta actividad participaron Morillos Alejos y William Gonzáles, ellos tuvieron la oportunidad de hacer contactos con miembros del consejo de Altos Pirineos y regresan a Lima con algunos compromisos para la búsqueda de financiamiento a proyectos a las municipalidades que dirigían y a la red de autoridades locales. Esta situación fortaleció la iniciativa que CICDA promovía (REMARPE) en desmedro de la que estaba albergada en la CCP (REMURPE), además fue el inicio de una competencia por la búsqueda de recursos de la cooperación técnica que trabajaba en el país y unos de los motivos, al final de cuentas, que motivó la unificación de ambas iniciativas.

En efecto, durante los siguientes meses, tanto los directivos de REMARPE y los de REMURPE participaron de reuniones de las diversas cooperaciones (Suiza e Inglaterra principalmente), donde propusieron un mismo programa y propuesta para ampliar procesos de participación ciudadana y de transparencia en distintos distritos del país, teniendo como referencia las experiencias de Sihuas en Ancash y Castrovirreyna en Huancavelica (REMARPE) y Limatambo en Cusco y Santa Rosa en Puno.

Esta situación generó confusión ante los organismos de cooperación que decidieron paralizar las conversaciones con ambas organizaciones de municipalidades. En esas circunstancias y ante la práctica imposibilidad de obtener recursos para organizaciones de alcaldes, que a pesar de lo novedoso del trabajo que significaban estas organizaciones para la cooperación internacional así como la propuesta de los alcaldes de expandir modelos de gestión participativos y transparente, las agencias de cooperación congelaron las conversaciones.

*“(...) Cuando me encargo de CICDA y veo los problemas que generaba la existencia de las dos redes de alcaldes para que la iniciativa de ampliar los gobiernos participativos y transparentes; considerando además que en ambas iniciativas tienen un mismo origen, a la vez se encontraban algunas municipalidades y, sobre todo, la experiencia emblemática de Limatambo, es que se analiza la situación y se toma la decisión de buscar un acercamiento para realizar conversaciones para salir de dicha situación de parálisis” (Entrevista a César Paz López)*

Posteriormente, ante la situación descrita, CICDA decide, en conversaciones con algunos alcaldes de REMARPE, acercarse a la REMURPE. Se planteó la necesidad de conversar con Víctor Torres que era el asesor técnico de la Confederación Campesina del Perú (CCP). Se logra una reunión en donde no se avanza en algún acuerdo para acercar y unificar esfuerzos porque las condiciones que planteó en dicho momento era la desaparición de la iniciativa de la REMARPE y el manejo de la secretaria de economía en manos de la CCP, hecho que no era aceptable por parte de las autoridades de la REMARPE que no eran parte de la CCP, como en el caso de Haquira, Sihuas y Castrovirreyna.

Ante ello, se optó por tomar contacto directo con el presidente de REMURPE, que en esos momentos era el alcalde de Santo Domingo (Piura), Carlos López

J. Para ello, el representante de CICDA, César Paz López, conversó con William Gonzales -en ese entonces alcalde de Haquira- para que viaje al distrito de Santo Domingo en Piura y realice conversaciones sobre la necesidad de un acercamiento entre las redes con Carlos López.

Esta reunión se produce del 6 al 8 de junio del 2002<sup>27</sup> donde se establecen los siguientes acuerdos:

- a) Manifestar una firme voluntad de unir entre las dos Redes: REMURPE y REMARPE.
- b) Mantener una independencia absoluta de cualquier gremio, partido político, ONG, entidades estatales, a excepción de AMPE Y AMRE; esta independencia no implica trabajar completamente aislada, sino se debe coordinar con todas las entidades que puedan compartir y/o aceptar los postulados de nuestra Red.
- c) Tener una independencia económica y administrativa (Local aparte).
- d) Intercambio inmediato de los estatutos por Email, para ser analizados por los directivos de ambas Redes.
- e) Tener una sola razón social.
- f) Tentativamente se define que el 18 de julio del año en curso en la ciudad de Lima debemos tener una reunión de trabajo entre ambas Redes, para definir el estatuto único, plan operativo y constituir una Directiva conjunta.
- g) Definir gestiones conjuntas. (Gonzales, W. 2002)

César Paz y su equipo deciden hacer seguimiento de estos acuerdos para lograr que la reunión pactada el 18 de julio se pudiera realizar; sin embargo, posteriormente a las coordinaciones telefónicas realizadas a los siguientes días del retorno de William Gonzáles de Santo Domingo, surgieron problemas por la fecha, ya que era muy cercana a las fiestas patrias y no era adecuada para realizar ningún tipo de actividad para los alcaldes porque, la mayoría de ellos,

---

<sup>27</sup> En el informe del viaje que realiza William Gonzales no precisa el día exacto de la reunión, pero si señala desde que día estuvo y salió de Santo Domingo hacia Lima.

se encontraban ocupados con las celebraciones previas a las fiestas que las municipalidades, generalmente, ejecutan en sus jurisdicciones.

Durante los días 1 y 2 de julio se realiza una reunión convocada por FONCODES para sistematizar experiencias de planificación estratégica participativa y los alcaldes de Castrovirreyna, Haquira y Santo Domingo asistieron para compartir sus experiencias en el tema (CICDA (2002). Esta coincidencia se aprovecha para realizar una reunión y discutir los problemas de la convocatoria para la reunión entre las redes de municipalidades, fijada el 18 de julio, y otros puntos adicionales que son:

- a) Postergación de la fecha del evento de integración
- b) Reafirmar los principios de la nueva Red
- c) Establecer mejor la agenda del taller.
- d) Trabajar mejor la estrategia de corto y mediano plazo.
- e) Incorporar más participantes.
- f) Replantear el presupuesto del evento.
- g) Coordinación y apoyo al evento.

Entre los acuerdos más importantes fueron: primero se fijó como fechas alternativas para la reunión de rearticulación de las redes de municipalidades el 8 y 9 de agosto; segundo se planteó ampliar la participación a otras organizaciones ligadas a la cooperación técnica internacional como COSUDE, OXFAM GB y CICDA, por parte de la sociedad civil se propuso invitar a AMPE, RED PERU y al coordinador de la AMSAT; el tercer acuerdo a relieves es que se propuso replantear el presupuesto del evento para garantizar la presencia de todos los invitados (CICDA, 2002).

El evento se realiza el 8 y 9 de agosto del 2002 como se había acordado, contó con el apoyo financiero de OXFAM GB y de CICDA dando por concluido la separación de las redes de municipalidades rurales y acordándose que por el

mayor desarrollo e influencia de la REMURPE se mantendría dicha denominación como la que los identificará, además de que se mantenía distancia de la injerencia interna de la CCP<sup>28</sup>.

Por último, con esta “reunificación” se zanja definitivamente el carácter de la red de autoridades, el hecho de concebirse como ex dirigentes campesinos, ahora alcaldes que querían apoyo a su gestión, por esa misma experiencia previa en el movimiento campesino llevaban el germen de la acción política gremial que caracterizará a REMURPE en los siguientes años; evidentemente, favorecidos por un escenario donde prácticamente había desaparecido la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) a manos del fujimorismo, lo que les permitió actuar, obtener apoyo de la cooperación internacional y difundir su punto de vista particular en el nuevo escenario de democratización y de reforma del Estado..

---

<sup>28</sup> En el estatuto original de REMURPE, la Confederación Campesina sin ser una organización municipal asumía el cargo de la secretaria de economía.



## **CAPITULO III. LA LUCHA POR EL TÍTULO XI. “MUNICIPALIDADES UBICADAS EN ZONAS RURALES”.**

### **3.1 Caída de Fujimori. Un nuevo escenario.**

El escenario en el país cambia abruptamente desde setiembre del 2000 con la exposición del primer “vladivideo”. Si bien es cierto, el país venía atravesando una fuerte crisis política por la ampliación del mandato del régimen fujimorista a través del proceso electoral nacional en abril del 2000 donde Fujimori vence a su principal contendor de entonces, Alejandro Toledo, este último, luego de conocerse los resultados, señala que el gobierno cometió un fraude electoral para impedir el acceso de su partido (Perú Posible) al poder, convocando una movilización nacional denominada “la marcha de los 4 suyos”, movilización nacional que se centraliza en Lima durante la asunción del tercer mandato de Fujimori los días 28 y 29 de julio del 2000.

Estos acontecimientos no significaron el desplome del régimen autocrático de Fujimori, pero dentro de la cadena de acontecimientos se puede considerar el inicio del fin del régimen. Fue más bien la exposición de la corrupción que ejecutaba el gobierno a través del asesor principal, Montesinos, del presidente de la república lo que motivó su caída, primero, con la fuga del asesor y posteriormente la renuncia de Fujimori vía fax desde Tokio el 19 de noviembre del 2000. En ese marco se da un proceso de sucesión legal en el Congreso de la República<sup>29</sup> y, en general, este proceso de crisis política culmina con la juramentación del congresista el Dr. Valentín Paniagua Corazao como presidente provisional el 22 de noviembre del 2000. Fue un período corto de gobierno, de apenas ocho meses, que culmina el 28 de julio del 2001. En ese periodo, el gobierno se encargó de poner orden y de convocar a elecciones generales en abril y junio del 2001, en las que es electo el economista Alejandro Toledo (Perú Posible)<sup>30</sup>.

Este nuevo escenario de la transición democrática y la instauración del nuevo gobierno generaron una movilización de una diversidad de actores políticos provenientes de la sociedad civil para incorporar sus demandas en el Estado y, en el caso de la cooperación técnica internacional, en torno a promover acciones para garantizar la mayor democratización y descentralización del país. Era los años donde para tener mayor impacto desde las acciones realizadas a nivel local, los organismos no gubernamentales constituyen espacios a través de la lógica de trabajo en red, eso era específicamente el Grupo Propuesta Ciudadana y la RED PERÚ, espacios en el que sus integrantes coincidían en impulsar una mayor democratización incorporando las experiencias de democracia local que impulsaron por años en la normatividad municipal por discutirse en ese nuevo periodo de gobierno

---

<sup>29</sup> Previamente, ante los escándalos que se hicieron públicos entre setiembre y octubre, el congreso de la República en sesión especial declara en incapacidad moral permanente a Alberto Fujimori

<sup>30</sup> Toledo obtuvo 45 congresistas, el Apra 28, Unidad Nacional (PPC) 17, el Frente independiente moralizador 11, Unión por el Perú 6, Somos Perú 4, cambio 90 y acción popular 3 congresistas cada uno. El Apra y UN se convierten en oposición, lo que obliga a Toledo a gobernar en alianza con el FIM y establecer relaciones con Unión por el Perú y Somos Perú para obtener mayoría.

“(…)Desde el mundo de las ONG el más universitario de la sociedad civil, el fujimorismo supone la victoria del neoliberalismo, supone la derrota de una cierta hegemonía de la izquierda, (...) ”  
Propuesta ciudadana pero varias otras empiezan a impulsar espacios, precisamente a partir del autogolpe, el grupo Propuesta Ciudadana surge en el 92, la RED PERÚ aparece más o menos por ese momento y las instituciones, las ongs al interior del país ven en la municipalidad institucional desde el cual hacer pequeña política del estado resistiendo al estado central.” (Eduardo Ballón E. Grupo Propuesta Ciudadana. Entrevista, 15 de noviembre del 2016).

En el caso específico de la Cooperación Técnica Internacional, la cooperación Británica a cargo del Departamento Internacional para el Desarrollo (DFID por sus siglas en inglés) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) realizan una evaluación de su trabajo para, a partir de dicho análisis, estructurar una nueva estrategia de cooperación en el país, dentro de los marcos de las nuevas oportunidades que le abría el nuevo escenario político peruano del nuevo siglo.

En efecto, el gobierno de Alejandro Toledo (en el 2002), tomando como referencia los acuerdos arribados en el foro del Acuerdo Nacional, asume la tarea de retomar el proceso de descentralización como garantía para una mayor y efectiva democratización del país; adicionalmente, los organismos multilaterales impulsaban agendas específicas para reformas estatales de segunda generación, a la cual se sumaron organizaciones de la sociedad civil como oportunidad debido a la tradición municipal en el Perú y a modelos de gestión más participativa, como lo señalan dos líderes de los agrupamientos de la sociedad civil más importante de dichos años.

*(...) ¿Por qué se suman actores distintos a la reforma impulsado por el consenso de Washington?, Porque como antecedentes tenemos que se abre procesos democráticos a través de las*

*elecciones - desde la década del 60 - a nivel local. Es en los años 80, luego de la constitución del 79, que la izquierda se suma al proceso electoral e irrumpe con fuerza en los gobiernos locales (...) a pesar del conflicto armado interno y la pérdida de los dirigentes que se convirtieron en alcaldes se desarrolló una visión de democracia radical (...) El Banco Mundial recoge las experiencias de Villa el Salvador, Ilo e inclusive Limatambo junto con la experiencias de Kerala de India". (Eduardo Ballón E. Grupo Propuesta Ciudadana. Entrevista, 15 de noviembre del 2016).*

*"La evaluación que se tenía era que se podía establecer cambios significativos en el Estado en su organización con los diversos niveles de gobierno y particularmente con la sociedad civil y es en ese contexto que la RED PERÚ junto con REMURPE y otros colectivos comenzamos con una etapa de estrecha colaboración para realizar acciones de incidencia que permitieran introducir reformas significativas al capítulo de descentralización de la constitución del Estado(...)". (Julio Díaz Palacios. Entrevista 13 de marzo del 2015)".*

Pero también el nuevo escenario en el legislativo trajo consigo oportunidades. Luego de la etapa del fujimorismo, los partidos políticos se habían debilitado más, la izquierda en la práctica había desaparecido y había una emergencia de pequeños partidos personales. Las organizaciones partidarias para competir en los procesos electorales nacionales, confeccionan sus listas de representantes congresales invitando a líderes con trayectoria local o regional, esta es una práctica que las reglas electorales permiten desde tiempo atrás, pero que desde los 90 -con la crisis del sistema de representación y de los partidos políticos- se ha exacerbado.

En efecto en las elecciones del año 2001 resultaron electas muchas personalidades provinciales invitadas a la lista de los partidos, muchas de estas personalidades habían sido alcaldes, se dieron casos como los de: Luis Guerrero (Perú posible), ex alcalde de Cajamarca; Ernesto Herrera (Perú Posible), ex alcalde de Ilo; Edgard Villanueva (Perú posible), ex alcalde de

Andahuaylas; Rosa Florián (Unidad Nacional), ex alcaldesa de Contumazá; Daniel Estrada P. (Unión por el Perú), ex alcalde del Cusco; Pedro Morales Mansilla (Acción Popular), ex alcalde de Huancayo; Luis Santa María Calderón (APRA), ex alcalde de Trujillo; Rodolfo Raza Urbina (APRA), ex alcalde del distrito de La Esperanza en Trujillo; Eduardo Carhuaricra Meza (Somos Perú), ex alcalde de Pasco; Tito Chocano (Unidad Nacional), ex alcalde de Tacna; Arturo Maldonado (Unidad Nacional) ex alcalde de Bellavista en San Martín.

### **3.2 El inicio de la incidencia a favor de los “municipios rurales”**

Julio Díaz P., quien fuera en la década del 80 alcalde de la experiencia emblemática de gobierno municipal de Ilo (Moquegua), que en esos años dirigía la RED PERÚ, en su análisis favorable a las reformas en los niveles de gobierno regionales y municipales indicó que esa composición del Congreso, con un buen número de congresistas, de distintas bancadas, que habían sido alcaldes, era una buena señal en la medida que ellos entendían la problemática de la municipalidad peruana y rural específicamente; además que muchos de ellos eran invitados a las listas parlamentarias, por lo que no estarían atados a mandatos políticos de las organizaciones políticas nacionales que los cobijaban.

Paralelamente, como se había señalado líneas arriba, la cooperación técnica internacional evaluó el nuevo contexto y define una estrategia en el terreno de la gobernabilidad democrática; en el caso concreto de DFID decide apoyar a colectivos de la sociedad civil para que influyan en las políticas públicas por discutirse en el parlamento, entre ellas, la nueva ley orgánica de municipalidades.

*(...) Son los años que [Luis] Chirinos denominaba “la primavera democrática”, momento que se daba por la caída del gobierno de Fujimori; se evaluaba que era momento de intervenir en las reformas que se establecieron en el acuerdo nacional, en el*

*gobierno de transición y que en el gobierno se discutieron”  
(entrevista a Elizabeth Vargas Machuca)*

Como se había señalado líneas arriba, REMURPE no podía acceder a apoyo de estas cooperaciones para incidencia porque, en el contexto de la discusión programática y normativa de la ley orgánica de municipalidades, se encontraba buscando solución a la presencia de otra red de municipalidades (REMARPE), de la cual paradójicamente la mayoría de sus miembros era integrante; por lo que las entidades de Cooperación, solo apoyó con recursos para coordinaciones y pequeños eventos en los departamentos donde habían logrado comprometer a otras autoridades a incorporarse en la redes de municipalidades. Apoyar a una u otra red, consideraba la Cooperación internacional, era debilitar el poco nivel de representatividad que tenían las municipalidades en esos años.

Uno de los beneficiarios de esta nueva estrategia de la Cooperación Técnica Internacional era la RED PERÚ, sin embargo, por ser una organización sin inscripción en registros públicos y no contar sistemas administrativos, decide apoyarla indirectamente a través de una de las organización integrante de dicha red de ONGS: La Asociación civil de Comunicadores Sociales Calandria.

En efecto, las organizaciones integrantes de la RED PERÚ habían propuesto proyectos de incidencia en las políticas públicas para garantizar la profundización y sostenibilidad de los procesos locales de desarrollo y democratización que apoyaban en diversas partes del país. En muchos casos eran los mismos que lideraban los alcaldes de REMURPE, que se caracterizaban por el desarrollo de gobiernos locales que ampliaba la participación ciudadana en los procesos municipales de planeamiento estratégico, presupuesto y rendición de cuentas.

Con esos proyecto de incidencia política, la idea era insertar estos temas en las normas que se comenzaron a discutir en la legislatura del Congreso de la República del segundo semestre del 2002; específicamente, las leyes orgánica de Municipalidades y de Gobiernos regionales. La lógica de estas organizaciones de la sociedad civil era la de ejercer, en el escenario político, abogacía por organizaciones que no poseen poder para insertar sus demandas e intereses en el Estado y que estos actores (en este caso específico las municipalidades rurales) se conviertan en entidades capaces de cumplir con las nuevas funciones de gestión democrática y de desarrollo que la ley le otorgaría.

*“La incidencia política, como el conjunto de procesos y acciones abiertos y públicos orientados a influir sobre el congreso de la república para que la nueva ley orgánica de municipalidades (LOM), norme lo necesario con la finalidad que las municipalidades rurales comiencen a superar la situación de precariedad y debilidad económica, técnico – administrativa, política e institucional, situación que les impide cumplir aceptablemente con su carácter de órganos de gobierno promotores del desarrollo local.” (Asociación de comunicadores Sociales Calandria, 2003).*

Para RED PERÚ, CALANDRIA y el GRUPO PROPUESTA CIUDADANA los procesos de incidencia política se justificaban porque veían a la descentralización como medio para enfrentar los problemas estructurales que vive el país, tales como combatir la corrupción, la pobreza, la exclusión y avanzar, de esa manera, al desarrollo en la escala local, regional y nacional. Por lo que había que voltear la mirada a los municipios rurales. Un tema y un problema planteado durante años y nunca considerado importante en los espacios de decisión política<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Cuando se vio el origen de la REMURPE líneas atrás, se señaló que un momento donde se propone la problemática de los municipios rurales fue durante la presentación del ex presidente del AMPE y, en ese año el congresista electo Luis Guerrero, en su presentación ante la comisión de descentralización en 1997 para señalar cambios a la ley 23853. Castro Pozo, H (2004) señala que ya desde el año 1985 se

Estas organizaciones tomaban el argumento que había desarrollado REMURPE, en el sentido que las municipalidades en las zonas rurales representaban más del 60 % de la totalidad de los órganos de gobierno local. Estas municipalidades compartían características como que en sus territorios predominan actividades primarias como la agricultura y la ganadería, altos niveles de pobreza de su población por encima del 50 %. En el nivel político administrativo tienen problemas para cumplir con las funciones y competencias que la ley le ha asignado durante años, que en estos territorios existen competencias que cumplen y que no se encontraban normadas como las competencias y funciones ambientales de preservación del suelo, agua y en general de la biodiversidad. Y, por último, las municipalidades de las zonas rurales a pesar de las múltiples tareas que asumen frente a sus ciudadanos, por lo general, no tienen capacidad de financiar sus actividades con las contribuciones de su población que se encuentra mayoritariamente en situación de pobreza, por lo que dependen de las transferencias fiscales del gobierno central.

Lo anterior son los fundamentos en el que se basaba el por qué hacer incidencia a favor de los municipios rurales. Según el documento de sistematización del proceso de incidencia en políticas públicas de la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria (2003), los objetivos que se plantearon como incidencia en políticas públicas fueron:

- a) Lograr la visibilidad pública de las problemáticas que afectan la gestión de los gobiernos locales de las zonas rurales andinas.

---

estaba criticando la uniformidad normativa que expresan la ley orgánica de Municipalidades que no desarrolla una tipología pertinente con la realidad del país. Además señala que durante la discusión en el congreso constituyente de 1993, el congresista Diez Canseco señaló que la realidad del campo a nivel de organización estatal debería de reflejarse en el texto constitucional.



- b) Realizar una campaña de incidencia política para la formulación de normas y políticas públicas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de gestión de los gobiernos locales rurales.

CALANDRIA y RED PERÚ<sup>32</sup> concibieron una estrategia de incidencia de acuerdo al contexto existente en el sistema político basada en:

- a) La construcción de alianzas entre actores institucionales claves.
- b) La elaboración de propuestas técnicas sobre las Municipalidades Rurales.
- c) La influencia en actores políticos decisores y,
- d) La influencia en la opinión pública.

*(...) con estas cuatro estrategias, la campaña abarcaría la mayor cantidad de factores que directa o indirectamente influyen en los decisores, entre ellos la necesidad de presentar actores plurales y relativamente fuertes, la oportunidad de ser innovadores y creativos frente a viejos problemas, la urgencia de ofrecer alternativas técnicas, la evidencia de los posibles beneficios que se lograrían con los objetivos planteados, y la creación de opinión pública favorable como actor cada vez más decisivo.” (Asociación de comunicadores Sociales Calandria, 2003).*

## **La Construcción de alianzas**

---

<sup>32</sup> Asociación de comunicadores sociales Calandria (2003)

La implementación de estas estrategias no fue fácil, para empezar la construcción de alianzas con actores relevantes y representativos como REMURPE tenía sus bemoles. Primero, la red salía de un proceso de unificación que la fortalecía porque generaba un solo espacio para que las municipalidades rurales promuevan una “gestión participativa” a diferencia de la situación a finales de los 90 y principios del 2000, con dos redes de municipalidades. Pero esta red era, a pesar de esta unificación, muy pequeña y débil por el número de participantes en este espacio, ya que sumaban cerca de 15 participantes activos frente al universo de municipalidades rurales, que se calculaban por encima de las mil.

De otro lado, el contexto jugaba en contra de esta estrategia. En el segundo semestre del 2002 se desarrollaba el proceso electoral para elegir autoridades locales y, después de más de doce años, autoridades regionales. Este hecho originó que los alcaldes de la red y en general, la mayoría de alcaldes que iban a la reelección se encontraban concentrados en las elecciones. Esto generó poca participación en el proceso de incidencia política y la demora en el aporte con información, experiencia y apoyo. La conclusión es que el peso de la incidencia recayó en los equipos técnicos que se constituyó con el Colectivo Municipios Rurales (CMR).

Según el documento de sistematización de experiencias de la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria (2003), este colectivo se constituyó sobre la base de los profesionales que Calandria ponía a disposición de la alianza que eran básicamente tres personas: Elizabeth Vargas Machuca, Elizabeth Quiroz y Tatiana Acurio. Por Servicios Educativos Rurales (SER) participó Moisés Palomino y Javier Torres, personalidades con amplia experiencia en el trabajo de desarrollo del mundo rural. La Red Perú, estaba representado por Jorge Luis Sáenz y Gino Huerta. Por el Grupo Propuesta Ciudadana, Luis Machuca y REMURPE con Carlos López y Eduardo Barzola. A la vez participaron profesionales con expertise en la temática municipal como Luis Chirinos y Julio Díaz Palacios. Por último, como instituciones que participaron puntualmente en eventos regionales tenemos:

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, Lima

Asociación SER Cajamarca, Ayacucho y Puno.

ADEAS Qullana, Cusco.

Centro Bartolomé de las Casas. Cusco.

Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

Red Perú. Lima.

Red de Municipalidades Rurales del Perú. Lima, Huancavelica, Piura y Cusco

Instituto de Investigación y Promoción de Desarrollo y Paz en Ayacucho

CEDAP – Ayacucho

CADEP José María Arguedas. Cusco.

Servicios Educativos Promoción y Apoyo Rural. Ayacucho

URCOS – Cusco

Vicaría de Solidaridad – Prelatura de Ayaviri. Puno.

Vicaría de Puno. Puno

Vicaría de Juli. Puno.

### **La propuesta técnica**

En el caso de la elaboración de la propuesta técnica. El inicio de esta estrategia se iniciaba muy rezagado respecto a los tiempos políticos dentro del sistema político, es decir, el Congreso de la República. En efecto, la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República del período legislativo 2002 había iniciado las actividades de recojo de opiniones o consultas ciudadanas entre agosto y octubre de dicho año. Cuando en el mes de noviembre, después de una serie de reuniones, el pedido de información a las instituciones y especialistas que realizó en Colectivo Municipios Rurales, se había logrado un borrador de propuesta hacia setiembre del 2002. Esta

propuesta tenía en el centro una definición de municipios rurales y proponía un Programa Nacional de desarrollo de estos municipios; la propuesta tiene la siguiente redacción:

*“Artículo. Definición de Municipalidades Rurales*

*Las Municipalidades rurales, provinciales y distritales, son aquellas cuyas poblaciones dependen principalmente de las actividades económicas relacionadas con la agricultura y ganadería, cuentan con altos niveles de pobreza, exclusión social y desempleo; y que, además, presentan una severa precariedad institucional para la gestión del desarrollo. Mediante Decreto Supremo propuesto por el Consejo Nacional de Descentralización, y sobre la base de la información técnica pertinente, se precisará el listado de Municipalidades Rurales.*

*Artículo. Competencias adicionales*

*Las Municipalidades Rurales, además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquellas relacionadas con la gestión sostenible de los recursos naturales: agua, suelo, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo.*

*Artículo. Acceso al Programa Nacional de Desarrollo de Municipalidades Rurales (PNDMR).*

*Las Municipalidades Rurales, además de los servicios del INFOM, accederán al Plan Nacional de Desarrollo de las Municipalidades Rurales (PNDMR), que establecerá el Consejo Nacional de Descentralización, con la finalidad de promover el desarrollo integral de los municipios rurales. El referido Plan coordina los programas*

*sectoriales y concerta con las Municipalidades Rurales, comunidades campesinas y otras organizaciones, así como con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la promoción del desarrollo rural y la lucha contra la pobreza y contará con un fondo específico.*

*Artículo. Componentes del PNDMR.*

*El PNDMR comprende los componentes siguientes:*

- 1. El fortalecimiento de las Municipalidades Rurales y de las organizaciones sociales de la circunscripción.*
- 2. La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo asociado al uso sostenible de la biodiversidad, fomentando la agricultura ecológica.*
- 3. El fomento de la infraestructura económica y social: caminos, agua y alcantarillado, electrificación rural.*
- 4. La reversión de la degradación ambiental.*
- 5. La mejora de los servicios básicos.*
- 6. Campañas de mejoramiento de la salud, educación y de las acciones de lucha contra el analfabetismo.*
- 7. El desarrollo de un programa de vivienda rural.*
- 8. Incentivar la integración de dos o más Municipalidades Rurales o la asociación de ellas para una mejor gestión.*

*Disposición complementaria.*

*En el plazo de 120 días calendario, se reformarán las normas del FONCOMUN, del canon minero y otras, estableciendo criterios de distribución apropiados para asignar proporcionalmente más recursos a las Municipalidades Rurales, con incrementos anuales". (Asociación de comunicadores Sociales Calandria, 2003).*

Cuando se intentó presentar la propuesta en la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República, por ese entonces presidida por Rosa Florián, ésta y su cuerpo de asesores no pretendían aceptar la propuesta, argumentando que se estaba presentando a destiempo y que, de aceptarse, se retrasaría el trabajo que los integrantes habían acordado terminar el primer semestre de la legislatura, con una propuesta de dictamen de nueva Ley Orgánica de Municipalidades (diciembre del 2002), para ser colocado en agenda apenas se reanude la legislatura (hacia abril del 2003).

Ante la dificultad de avanzar, inicialmente en la Comisión de Gobiernos Locales, se buscó apoyo de personas ligadas a la Comisión de Regionalización y Descentralización. Es necesario señalar que a diferencia de la situación actual en el Congreso de la República, se tiene que anotar que por aquellos años, existían dos comisiones ligadas a la descentralización: una de gobiernos locales y la otra de regionalización y descentralización.

En la Comisión de Regionalización, a la vez de obtener un apoyo muy decidido por parte del Sr. Congresista Walter Alejos, quién por aquellos años la presidía, se tenía relación muy estrecha con su asesor, que a su vez era integrante de la RED PERÚ. Dicho asesor era Martín Soto, un viejo militante de izquierda que estuvo ligado a la organización de la movilización de los pobladores de Huancavelica a la ciudad de Lima, liderados por el entonces alcalde de esa ciudad, Federico Salas. El papel de los asesores de los congresistas en este proceso se hizo cada vez más importante.

*“A mí me destacaron por el proyecto para trabajar directamente en el congreso, porque ya había trabajado ahí. (...) Una de las características de la incidencia en la LOM es que se trabajó mucho con los asesores de los congresistas que trabajaron en las comisiones ordinarias. (...) Otro aspecto es que se obtuvo más*

*apoyo de la comisión de regionalización y descentralización inicialmente” (Entrevista a Elizabeth Quiroz).*

Como lo señala el testimonio de Elizabeth Quiroz, una comunicadora social que había trabajado años anteriores en el Congreso de la República, confirma que, ante la dificultad inicial que se presentó de coordinar fluidamente los miembros de la comisión de gobiernos locales, se busca contactos con los asesores de otra de las comisiones de Congreso.

Martin Soto, viejo conocido de las organizaciones del mundo del desarrollo y de la Confederación Campesina del Perú (CCP), no solo comprometió más al congresista W. Alejos, sino que fue el puente para relacionar al colectivo Municipios Rurales con los asesores de la comisión de gobiernos locales, como Fernando Paredes Núñez y Frank Portugal, quienes a su vez, permitieron lograr una mayor cercanía con Luis Fernando Zambrano, en ese momento (2002) el asesor principal de la congresista Rosa Florián.

Con estos contactos que se establecen, se inicia un trabajo de acercamiento y de exposición de la importancia de hacer cambios en la propuesta de la Ley Orgánica de gobiernos locales, incorporando el tema de las municipalidades rurales, por ser una realidad evidente en el país, pues correspondía a más del 60 % de municipalidades en el país.

Se expone ante el asesor Zambrano las propuestas elaboradas por el “Colectivo Municipios Rurales” que se basaba, como se ha presentado líneas arriba, primero de una definición de municipalidades rurales, en segundo lugar de una propuesta de programa especial para su desarrollo, competencias adicionales y, tercero, cambios en la distribución de recursos fiscales a favor de ellas.

Todos estos puntos de la propuesta del colectivo fueron observados por el asesor en los aspectos de forma pero no de fondo, por lo que se comprometió a reelaborarlos para introducirlos en la propuesta de ley

Producto de este esfuerzo se logra introducir en el borrador de ley orgánica un Título numerado como el XI y denominado “la promoción del desarrollo municipal en zonas rurales” que contenía un capítulo único, con la definición, las competencias y desarrollo de los municipios en zonas rurales” y dos disposiciones complementarias

La propuesta de Título que se logra consensuar con el asesor principal de la comisión de gobiernos locales y los demás asesores de los congresistas involucrados, en el artículo 139 delinea una definición de “Municipalidad ubicada en zonas rurales”; el 140 establece que la calidad de “municipalidad de zona rural” le confiere competencias y recursos compensatorios; el artículo 141 indica las competencias adicionales como lucha contra la pobreza y las de gestión ambiental; el artículo 142 señala que estas municipalidades no están obligadas a organizar su estructura organizativa de acuerdo a lo que señalaría la ley; el artículo 143 establece que las “municipalidades ubicadas en zonas rurales “ que no cuenten con órganos de control interno se sujetaran a las normas de control que se establezcan; el artículo 144 recogía las propuestas de participación vecinal que movilizaba el colectivo municipios rurales y que también se incluye en la figura de Consejo de Coordinación local vecinal (CCL); respecto al artículo 145 relacionado a seguridad ciudadana incluye diversas formas como las rondas vecinales que eran muy comunes en las zonas rurales; el artículo 146 reitera la asignación compensatoria del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); y el 147 está referido a la publicación de normas municipales, o las obliga a ser publicadas en el diario oficial, sino que tienen la opción de difundirlas con bandos municipales. En cuanto las disposiciones complementarias: la tercera que obligaba a la contaduría y la contraloría y al ministerio de justicia a dictar un decreto supremo con normas especiales para estos municipios y la novena disposición que obliga al consejo de ministros a aprobar un listado de municipios rurales



Esta propuesta de título para municipios rurales fue considerada por el colectivo como satisfactoria porque recogió y amplió la propuesta inicial y se decidió apoyarla.

A la vez de tener una propuesta de título para municipios rurales, se logra concertar una agenda con los asesores con actividades para “sensibilizar” a diversos actores tanto dentro y fuera del Congreso de la República, así como ganar mayor apoyo a la propuesta de ley en general proyectada a aprobarse en la primera legislatura del 2003.

Uno de los primeros eventos aprobados para ser ejecutados por el colectivo fueron los conversatorios<sup>33</sup>, estos son pequeñas reuniones en que se trabajan temas específicos con el objetivo de lograr algunos acuerdos. Estos conversatorios fueron de dos tipos: con profesionales y expertos, y con los actores directos.

Con los profesionales se organizaron tres conversatorios:

El primero, “Hacia un Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible”, llevado a cabo el 11 de noviembre de 2002, el cual tenía como objetivo presentar una propuesta trabajada por el colectivo municipio rurales de incorporar en la ley orgánica de municipalidades varios elementos de la visión que se tenía sobre el desarrollo rural; es decir, colocar en las funciones y competencias de los órganos de gobierno algunos temas ligados a gestión concertada, gestión ambiental y desarrollo económico y, además, el fortalecimiento de estos niveles de gobierno. En el evento participaron equipos técnicos de instituciones integrantes del Colectivo Municipios Rurales y en calidad de invitados otras instituciones que trabajan en zonas rurales como CEDEP; Centro IDEAS e INICAM.

---

<sup>33</sup> Asociación de comunicadores sociales Calandria (2003)

El segundo conversatorio fue el de la “Nueva Ley Orgánica de Municipalidades: Retos e Implicancias” realizado el 9 diciembre 2002. Esta actividad se centró en el análisis del borrador de la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada en primera votación, incluyendo el Título XI sobre las Municipalidades Rurales. Se concluyó realizar iniciativas para mejorar sustantivamente aspectos centrales de la referida Ley, especialmente con relación a la estructura de gobierno, distribución de competencias y funciones y la participación ciudadana.

El siguiente conversatorio fue el referido a la temática de “Pobreza y Exclusión en las Zonas Rurales, los retos de las Municipalidades”, llevado a cabo 11 de marzo 2003. Este evento tenía como objetivo lograr puntos de vista de un conjunto de expertos sobre el papel de las municipalidades en las temáticas de exclusión y pobreza en las zonas rurales. Producto de este conversatorio se recogieron aportes de María Isabel Remy, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Héctor Béjar, del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y Enver Figueroa, del Centro Peruano de Estudios Peruano (CEPES), al comentar las propuestas sobre desarrollo rural sostenible y programa de desarrollo de las Municipalidades Rurales, todas estas jornadas se realizaron en la ciudad de Lima.

Los conversatorios con diversos actores se ejecutaron en diferentes ciudades del país aprovechando las actividades que ejecutaban algunas de las organizaciones que constituían el “colectivo municipios rurales”. Los conversatorios con actores fueron los siguientes:

Conversatorio con Periodistas en la ciudad de Puno, actividad realizada el 28 de febrero 2003, en este conversatorio se expusieron los alcances de las propuestas sobre desarrollo rural sostenible y del programa de promoción de las Municipalidades Rurales que se había trabajado. Esta actividad se realizó en el marco del Taller con Periodistas, organizado por Calandria para introducir

estas temáticas en los medios de una región altamente rural. Uno de los efectos positivos de este evento fue que se inició la relación con la Coordinadora Rural, involucrada desde muchos años con el desarrollo rural en el país, con una activa presencia en las regiones con alto índice de ruralidad, sobre todo, en el sur andino e interesada en apoyar las iniciativas sobre el desarrollo de las Municipalidades Rurales.

Reunión con el Consejo Directivo de la Coordinadora Rural, realizado en la ciudad de Lima el 6 de marzo 2003. Producto del evento realizado en la ciudad de Puno, se acordó ver la posibilidad de tener una reunión con el colectivo de organizaciones agrarias y organizaciones no gubernamentales centralizados en torno a la coordinadora rural. En dicha reunión se presentaron las dos propuestas (sobre desarrollo rural sostenible y del programa de promoción de las Municipalidades Rurales) y el trabajo de incidencia política que venía realizando el Colectivo Municipios Rurales en el congreso de la república y en diversos espacios y actores. En esta reunión se recogieron valiosas informaciones y aportes de actores, como la de los representantes de la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), y organismos no gubernamentales de Apurímac y Cusco se comprometieron a difundir el trabajo que se venía realizando.

Conversatorio en Cusco, llevado a cabo el 14 de marzo del 2003, organizado por Asociación de comunicadores sociales Calandria y coorganizado con el Centro Bartolomé de las Casas del Cusco, en el marco del taller con Periodistas regionales, donde en la misma dinámica que los eventos anteriores se aprovechó para difundir las propuestas desarrolladas por el Colectivo Municipios Rurales. En dicha se recogió también, valiosas informaciones y aportes a las propuestas elaboradas.

Conversatorio en la ciudad de Piura, realizado en abril del 2003, organizado por REMURPE, en este evento participaron cerca de 30 alcaldes de la región, donde desatacó la presencia de los alcaldes de Santo Domingo, Sicchez,

Morropón-Chulucanas, la Arena, Santa Catalina de Mossa, Montero, la Matanza, etc. En este evento participó también el Alcalde de Ate, Oscar Benavides, elegido en el 2002 como representante de los alcaldes distritales en el Consejo Nacional de Descentralización. Evento básicamente de difusión de los avances logrados hasta esa fecha por el colectivo.

Mientras las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en el “colectivo municipios rurales” realizaban eventos en diversas partes del país, en la comisión de gobiernos locales que había aprobado un borrador de nueva ley orgánica de municipalidades se volvía activar las sesiones ordinarias después de un mes y medio de receso del legislativo.

Este borrador ya estaba recibiendo observaciones al nuevo título por parte del ejecutivo y de otras instituciones del Estado, como se puede observar en las actas de la 9ª y 10ª sesión ordinaria de la comisión de gobiernos locales de enero y marzo del 2003.

Ante esas objeciones, los miembros del colectivo municipio rurales (Julio Díaz palacios. Eduardo Barzola, Elizabeth y Moisés Palomino), junto con los asesores de la comisión de regionalización (Soto, Paredes), coordinaron con Elizabeth Quiroz para que logre una reunión con el asesor principal de la comisión de gobiernos locales, el Dr. Zambrano. Se logró la reunión en los primeros días de marzo, donde se analizaron las observaciones de la contraloría y se acordó con el asesor que se insistiría en la redacción del artículo y de la disposición cuestionada.

En efecto la primera observación llega de la Contraloría general de la república y observa el artículo 141 de la propuesta de ley

*(...) El artículo 141°.- se refiere que en el caso de las municipalidades ubicadas en zonas rurales, éstas no están*

*obligadas a contar con un órgano de control interno sin que ello signifique que no deban cumplir las funciones de que tengan anualmente un informe de auditoría, estados contables y todo". (Acta de la 9ª sesión ordinaria de la comisión de gobiernos locales del congreso de la república).*

Lo que proponía la Contraloría General de la República es que no se redacte así, como se ha presentado en el dictamen en el artículo 141, porque se puede entender equivocadamente como una exoneración expresa que las denominadas municipalidades ubicadas en zonas rurales tengan órganos de control interno. La contraloría consideraba que se debía especificar en el artículo 141 que debe cumplirse la norma del control interno y que tales (las municipalidades), como niveles de gobierno que gozan de cierta autonomía, tienen normas especiales que les permiten adaptarse.

Respecto a la tercera Disposición Complementaria, que va en la misma dirección de la propuesta de artículo 141, teniendo en cuenta la imposibilidad de las municipalidades rurales de tener procuradores, de llevar un sistema contable tal como lo lleva cualquier institución estatal o de asumir completamente las normas de control porque no cuentan con profesionales suficientes como para llevar todas las normas de control, hubo un intercambio de posiciones, pero finalmente se logró una propuesta consensuada, la cual se describe a continuación.

Los miembros de la comisión, a sugerencia de del Asesor Zambrano, tal como se concordó con los miembros del colectivo municipios rurales, acordaron que se debe mantener en la disposición transitoria que tanto la Contaduría, como la Contraloría, por el Ministerio de Justicia para el caso de los procuradores, tendrían que hacer normas especiales adecuadas para las municipalidades rurales, dado que es otra realidad, la cual fue el fundamento justamente para crear el título especial para las municipalidades rurales.

En la décima y undécima sesión ordinaria de la comisión de gobiernos locales realizadas los días 5 y 10 de marzo del 2003, en la sesión del 5 de marzo la congresista que preside la comisión Rosa Florián informa que el ejecutivo realizó 34 observaciones más a la propuesta de nueva ley orgánica de municipalidades, entre ellas, al artículo 144°. En efecto, según el acta de la sesión de la comisión, el asesor de la comisión de la comisión pasó a explicar en qué consistían las observaciones señaladas por la presidencia de la comisión. Dicho asesor señaló que la mayoría de las observaciones las consideraba que eran de forma y entre las 34 observaciones que hizo el legislativo se encontraba una efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas al artículo 144°, que se refería a la posibilidad de compensar con recursos a las municipalidades rurales. El argumento del ejecutivo, en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas, era que dicho artículo no debería incorporarse a la nueva ley orgánica porque esta tiene que ver con la ley de tributación municipal que se encarga de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). La propuesta frente a esta observación por parte del asesor fue la reiteración de la propuesta o redacción del dicho artículo, como está registrado en el acta de la sesión. Además, al igual que las observaciones del mes de enero a los artículos del título XI, el colectivo conversó con el Asesor principal y el acuerdo que se logra es que él sugiera insistir en la redacción del artículo 144°

*“(...) Señala asesoría que el problema planteado sería uno de opción legislativa, indicando que se mantenga lo planteado por la Ley Orgánica o en todo caso se trabaje íntegramente en la Ley de Tributación y Financiamiento Municipal”. (Acta de decima sesión ordinaria del 5 de marzo del 2003)”.*

Este artículo no se debate en esta sesión y pasa a discutirse en la undécima sesión el día 10 de marzo. La decisión de los congresistas que participaron de esta sesión ordinaria, luego de un breve debate, fue la de dejar como está propuesto el artículo 144° en la iniciativa de nueva ley orgánica de municipalidades, como lo sugirió el asesor de la comisión.

La ley orgánica de municipalidades 27972 se aprueba los primeros días del mes de mayo del 2003 en el Congreso de la República y es firmada y publicada el 27 de mayo de dicho año. Con la firma de la ley se consigue por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil y la asociación de municipalidades REMURPE un triunfo, al incorporar sus propuestas en el título XI, el cual contemplaba los aspectos que movilizaron en su propuesta inicial. Estas son: Introducir, primero, una definición de municipalidad rural o ubicada en zonas rurales como lo indica el artículo 139 de la ley; segundo, un trato diferenciado por sus carencias notorias frente a las municipalidades urbanas y una asignación compensatoria del el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

Este logro fue presentado como una exitosa experiencia de incidencia política por lo eficaz y rápido que se dio; sin embargo, todos esos artículos, para que puedan ser concretados, estaban condicionados a la novena disposición complementaria de dicha ley que indicaba que “con decreto supremo y el voto aprobatorio del consejo de ministros se aprobará la lista de municipios rurales”

Dicho de otra manera, la norma aprobada al no señalar un plazo determinado para su cumplimiento en la novena disposición complementaria, no obligaba a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a que se ejecute la elaboración de la lista de municipios ubicados en zonas rurales, y al no saber a quiénes el estado peruano le confiere la calidad de municipios rurales, este Título, tanto como sus artículos y las disposiciones complementarias, es inejecutable. De esta forma postergaban indefinidamente la implementación del título XI, como ciertamente ha ocurrido hasta la actualidad a 14 años de la aprobación de la ley.

## **CAPITULO IV ¿SE GANÓ?**

En la descripción de la incidencia para favorecer a los municipios rurales se puede observar capacidad de influir en el escenario porque se abrió una ventana de oportunidad única para incorporar un título en la Ley Orgánica de Municipalidades que se encuentra hasta ahora en dicha norma, debido al retroceso de fuerzas conservadoras del fujimorismo. Sin embargo, respecto a la primera hipótesis no se puede afirmar, ni evaluar la calidad de la introducción de este título en la norma, en tanto no fue aplicada en su totalidad en estos años. De otro lado, los hechos descritos demuestran la veracidad de la hipótesis secundaria sobre la permeabilidad del sistema político institucional peruano a acuerdos, concertación y/o transacciones; esto se confirma en tanto los gobiernos que se han sucedido desde la transición democrática a la actualidad permitieron que actores de la sociedad y del mercado, sobre todo estos últimos, incorporaran sus demandas como políticas públicas. Los casos



de las empresas mineras, que han influido considerablemente en políticas públicas económicas y ambientales, ejemplifican mejor estas afirmaciones.

En concreto, respecto al título XI, la norma aprobada no tenía plazo definido en las disposiciones transitorias para elaborar la lista de municipalidades ubicadas en zonas rurales que era el primer paso para la aplicación del conjunto de artículos aprobados en el título XI de la ley orgánica de municipalidades N° 27972; pero a pesar de ello, durante esos años producto de la fortaleza temporal que ganó la coalición Colectivo Municipios Rurales (CMR), se logró incorporar una ponderación en la distribución del FONCOMUN en el DL 955 que modificaba el DL 776 y la REMURPE se convirtió en un referente de las municipalidades que será consultada sobre políticas descentralistas orientadas a las municipalidades pequeñas, al menos en la década posterior de aprobada la ley orgánica de municipalidades.

La coalición que se construyó por aquellos años en el mundo rural y apoyó la creación de REMURPE estaba constituida fundamentalmente por organismos no gubernamentales. Estas organizaciones y REMURPE misma dependían para actuar de los fondos provenientes de la cooperación técnica internacional, tal como se pudo apreciar en la descripción de los hechos; también la cooperación técnica internacional se convirtió en un actor con un peso importante en el proceso de reforma del estado. Al depender de estos recursos era obvio que los cambios que se producirían en la agenda de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) orientarían las prioridades de acción a todas las organizaciones incluyendo a REMURPE.

En efecto, la Cooperación Técnica Internacional cada quinquenio va cambiando sus énfasis en cooperación y define en muchos casos los temas y reformas a apoyar en los países donde actúa, además, el actor que pasa a apoyar es el mismo estado peruano y toma en cuenta sus prioridades. En resumen, la Cooperación Técnica internacional centró sus intereses en apoyar el fortalecimiento de las capacidades para la gestión administrativa que era lo

que priorizaba el estado peruano, dejando de lado las reformas más ligadas a la redistribución del poder a través de mayores transferencias recursos fiscales para los gobiernos regionales y locales. La falta de apoyo para las reformas políticas se profundizó más porque, por diversos motivos, salen del país las entidades de la Cooperación Técnica Internacional que apoyaron los procesos de reformas políticas y a los actores de la sociedad civil en sus demandas.<sup>34</sup>

Los integrantes de la coalición, ante este nuevo escenario se debilitaron y en algunos casos desaparecieron; es el caso de la RED PERÚ que sin los recursos que le dotaban las ONG integrantes de esta red dejó de actuar y a mediados del 2010 quedó prácticamente desactivada. El Grupo Propuesta Ciudadana cada vez tiene menos actividad; el caso de REMURPE es similar en la actualidad se encuentra paralizada por falta de recursos.

A pesar de ello, con el cambio de escenario en los meses del corto premierato de Salomón Lerner Ghitis y bajo la dirección de la Secretaria de Descentralización por parte de Manuel Dammert Egoaguirre se aprueba a través del Decreto supremo 090-2011 PCM el listado de municipalidades rurales del Perú estableciendo la existencia de 1303 municipalidades rurales. Este hito debió significar un reinicio de la batalla por implementar mínimamente el artículo de la tercera disposición complementaria de la ley, pero lo real es que los actores, como se describiera líneas arriba, se encontraban debilitados y ausentes del escenario político.

Lo paradójico de este desenlace es que el gobierno que aprobó el decreto supremo con el listado de “municipalidades rurales”, ante la cantidad mayoritaria de las municipalidades en zonas rurales en el país que podría haber originado la revisión de las reglas de transferencia fiscales a favor de 1303 municipios rurales, inmediatamente después de la aprobación del decreto supremo promovió la modificación del artículo 139 de la ley orgánica de

---

<sup>34</sup> DFID se retira del Perú por el inicio de la guerra de Irak, debido a que Gran Bretaña recorta su cooperación en Latinoamérica, COSUDE se retira en el 2010, OXFAM GB se fusiona con otra de las familias OXFAM y deja de ser de interés de la nueva organización fusionada las reformas descentralistas.

municipalidades que define municipio ubicado en zona rural, con la intención de paralizar – legalmente- la aplicación de la ley.

¿Qué nos dejó esta experiencia de hace 14 años atrás como aprendizaje para los actores sociales como REMURPE y la sociedad civil en general?

Primero, que las reformas o la introducción de políticas públicas son procesos de conflicto, concesiones y/o acuerdos que se dan en el largo plazo, desde la generación de las propuestas programáticas que se dan en proceso reales y concretos. Los actores entrevistados tienen en su memoria y experiencia vivida como estos procesos que describimos los había marcado y les había generado ideas que luego plasman, en su momento, en propuestas normativas.

En segundo lugar, los actores que intervinieron en el proceso de elaboración de la política pública; es decir, que confluyeron en el proceso de discusión y debate de la nueva ley orgánica de municipalidades entre el 2002 y 2003, se constituyen como una comunidad que comparten ideas comunes en el tiempo como la necesidad de incorporar en la legislación el concepto de “los municipios rurales” como una especificidad o tipo de municipio en el Perú diferente al urbano y predominante en nuestro país. Otra idea fuerza que los unificaba era la forma de gestión local participativa como una apuesta diferente de democracia frente a la crisis de la democracia representativa. También compartían la idea de la relación desarrollo rural y municipios que implicaba nuevas competencias para este tipo de municipalidad como el de la gestión ambiental y el combate a la pobreza.

En resumen, todos ellos “movilizan” este conjunto de ideas en su accionar y en un momento determinado, en condiciones específicas; en este caso, la transición democrática y el reinicio de la descentralización y el retroceso del fujimorismo, en este momento se activan acciones basadas en estas ideas compartidas que les permiten confluir a estos actores e inician una carrera para

insertarlas en el Estado. Estas demandas se convierten en política pública que pretende dar solución de los problemas de gestión de un estado mal diseñado y deficiente en las zonas rurales.

Tercero, estos actores son múltiples y diferentes, la experiencia descrita muestra que los protagonistas fueron una coalición que va desde actores provenientes de la Cooperación Técnica Internacional (CTI), de la sociedad civil (RED PERÚ, SER, CALANDRIA, PROPUESTA CIUDADANA), que funcionaban como redes de organismos no gubernamentales, también actores con responsabilidades de conducción de entidades estatales, como los alcaldes organizados en REMURPE. Todos ellos influyen en el sistema político, en especial, el Congreso de la República, para lograr establecer una política pública; es decir, una norma que regule las actividades de los entes de gobierno como las municipalidades “ubicadas en zonas rurales”. A diferencia de los marcos teóricos centrados en el Estado, que han predominado en la Ciencia Política, y que defienden la posición según la cual las políticas públicas se construyen al interior del sistema político como respuesta de los especialistas (burócratas) a problemas de la sociedad; este proceso muestra que no es simplemente una respuesta desde el interior del sistema político, son actores de la sociedad que se organizan, como se señala líneas arriba, como una “coalición de advocacy” y desarrollan una serie de acciones que influyen en el subsistema político y logran una política pública orientada a beneficiar un sector o segmento de la población.

Cuarto, otro aspecto que se manifiesta en esta experiencia es la existencia de una precariedad institucional de los diversos actores, como en el caso de los partidos políticos. En la teoría que se ha construido desde la práctica histórica realizada en Europa, los partidos políticos cumplen la función de representación de los intereses de grupos, clases e individuos en la sociedad; es obvio que cuando hablamos de los partidos políticos nos referimos a quiénes lo conforman: los políticos. Durante la descripción del proceso se ha evidenciado que los políticos no han tenido un papel importante en el debate,

delineamiento y definición de la norma con el título que se incorpora en la ley de municipalidades.

Si bien es cierto, los representantes políticos que participaron del debate llegaron al parlamento como miembros de un partido político, no es menos cierto que la mayoría eran invitados a las listas congresales por los partidos políticos; que participaron en esas listas por su carácter de líder en sus departamentos, lo que garantizaba al partido que lo invitó que en la competencia electoral obtenga un arrastre de votos que este líder tiene en sus respectivas jurisdicciones. Lo que se describe es algo común dentro del sistema político desde el quiebre del sistema de partidos de la década de los años 1990.

El hecho de ser invitado confería, al legislador una relativa autonomía en la bancada, por lo que este no se ceñía a propuestas ideológicas de las organizaciones políticas que lo albergaban, decidiendo apoyar, o no, a propuestas que históricamente tenían una procedencia ideológica distinta al partido. Cuando se describe el proceso donde se va configurando las ideas que terminan organizándose en torno a la propuesta de municipios rurales desde el lado ideológico de izquierda, los políticos asumen el apoyo a la propuesta por la necesidad de tener producción legislativa, sin cuestionar el fondo de la propuesta.

Otro elemento de la precariedad institucional de los partidos que evidencia la experiencia descrita es que el “político profesional” no es el que tiene protagonismo dentro de la elaboración de la propuesta de la norma sino el asesor. Los asesores de los congresistas son personas de confianza que son contratadas por sugerencia del congresista y aceptados por las bancadas; su relación próxima o lejana al partido político está en relación con la cohesión que tenga la organización política. En el caso de estudio, como se afirmó en la descripción de los actores del congreso, muchos de los congresistas eran invitados por los partidos en la lista del congreso (es el caso de Rosa Florián y Walter Alejos, citados en la descripción de los eventos). Ellos llevaban al

asesor porque eran personas cercanas y compartían “trayectoria política” conjunta en sus departamentos, no necesariamente son miembros profesionales del partido que les cedió espacio en la lista congresal.

Pero, también la precariedad se encuentra en las organizaciones de la sociedad civil y en la REMURPE. La excesiva dependencia de los recursos de la Cooperación Técnica, definían en cierta manera sus planes de trabajo y temáticas a abordar en torno a influenciar en el escenario político; el asunto no queda ahí, más grave aún es el hecho que la cooperación técnica se retira y estas organizaciones languidecen porque no hay cultura organizacional y de responsabilidad de sus miembros de financiar a sus organizaciones.

## **CONCLUSIONES**

Respecto a la hipótesis de trabajo de esta investigación sobre;

“El grado de profundidad y calidad de las reformas en el Estado es directamente proporcional a la capacidad de actores - agentes individuales o colectivos de influir en políticas públicas”.

Desde la descripción del proceso de incidencia se puede afirmar que la hipótesis que el papel de los actores es central para el cambio en las políticas públicas, de la capacidad de movilizar, incorporar sus enfoques, convencer a los demás actores por parte de ellos depende la posibilidad de profundizar reformas o influir en el diseño de las políticas públicas.

Sobre las hipótesis secundarias, la primera que considera que el Estado peruano es relativamente permeable a modificaciones sustentadas en acuerdos o transacciones con actores provenientes de la economía y la sociedad, El caso presentado y la reciente experiencia histórica demuestra que sí, el estado es permeable a los acuerdos con diversos actores, siempre y cuando su sistemas de ideas o creencias o “representaciones” de la política haya ganado terreno como marcos o enfoques de política.

La segunda hipótesis considera que los actores colectivos requieren manejar los procedimientos de los marcos institucionales, recursos y relaciones de poder para incorporar sus demandas en el Estado. La descripción de la experiencia de incidencia para la incorporación del título XI en la ley orgánica de Municipalidades 27972 nos revela la importancia del conocimiento de las reglas formales en el congreso, pero también las informales para conseguir sus objetivos de incidencia.

**Sobre el marco teórico virtudes, debilidades y sugerencias.** El marco teórico de las Coaliciones promotoras como se ha indicado en el capítulo I, su pretensión es explicar el proceso de cambio de las políticas públicas dentro de la complejidad de los procesos políticos, este marco se enfoca en cómo las ideas o como lo definen sus autores “el sistema de creencias” como una variable explicativa del cambio y que estos se dan por aprendizajes dentro del subsistema y fuera de él respecto a una política pública.

En el caso de investigación, sobre la incorporación del título XI “de municipalidades ubicadas en zonas rurales” en la ley orgánica de municipalidades, nos ha sido útil el marco teórico en la posibilidad de entender la política pública como un proceso de cambio en el largo plazo donde intervienen múltiples actores en múltiples procesos. En la reconstrucción histórica de REMURPE se pueden apreciar distintas ideas y “creencias” que motivaron una movilización conjunta de actores de la sociedad civil e inclusive de partidos políticos de izquierda en determinado momento; en ese proceso se

desarrollaron aprendizajes sobre lo que se entiende por rural en diversas facetas como la diferencia entre las municipalidades (urbanas y rurales), la gestión participativa, nuevas responsabilidades o “competencias” de las municipalidades de este sector de la sociedad.

Sin embargo, la debilidad de este marco conceptual es que no propone el papel de las instituciones y sus reglas; en el caso concreto del proceso de incidencia en las políticas públicas ligadas a la ley 29772, al ser una norma que se definía en los marcos institucionales del congreso, su proceso de cambio está condicionado a que los actores conozcan mejor este ámbito de acción político, que dichos espacios – como el congreso de la república- funcionan con reglas que ya se encuentran establecidas que pueden limitar o posibilitar el cambio.

En el caso concreto de análisis se tiene la existencia de una norma previa que es la ley 23853 y las anteriores que normaban las actividades de las municipalidades, ninguna de ellas estableció tipologías de municipalidades, la constitución política del Estado ni la ley de bases de la descentralización tampoco, por lo que la posibilidad de desarrollar modificaciones en una tipología inexistente en las normas predecesoras limitada la acción de los actores a cambios “ingeniosos” como la de desarrollar un título específico entendido como excepcional cuando la realidad era que las municipalidades rurales son mayoría en el país o en su defecto dejar de lado el objetivo de la incidencia de incluir el título XI de municipalidades rurales y embarcarse a un proceso de largo plazo de modificar normas de mayor jerarquía como la constitución y la ley de bases de la descentralización. Por ello se afirma que el marco teórico coaliciones promotoras no enfoca este aspecto importante y que juega un papel en el proceso de cambio de las políticas públicas: las instituciones y sus reglas.

Por ello se sugiere que, para el futuro, se realicen estudios sobre cambios en políticas públicas donde en el diseño y el análisis se tiene que incorporar otros



marcos o enfoques que consideren el aspecto institucional, sobre todo las regulaciones o marcos regulatorios, como un aspecto en el cambio de las políticas públicas que las condicionan o enmarcan la acción a resultados no previstos.

## **Bibliografía.**

- ADRIANZÉN, A. (2010). *El regreso del Estado. En: El estado en debate, multiples miradas*. Lima: PNUD.
- ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES CALANDRIA. (2003). *Campaña de incidencia sobre las muicipalidades rurales en el Perú. sistematización de experiencia*. Lima.
- BALLÓN ECHEGARAY, E. (2003). Participación ciudadana en los espacios locales: notas para una evaluación necesaria. (G. P. Ciudadana, Ed.) *Cuadernos descentralistas N° 10*, 9-44.
- CASTRO- POZO DÍAZ, H. (2005). *Las municipalidades rurales y los programas sociales*. Lima: CARE.
- CASTRO-POZO DÍAZ, H. (2003). *Ley orgánica de Municipalidades. Concordada, comentada, jurisprudencia*. Lima: Editorial RAO jurídica.

- CICDA. (2002). *Informe soobre REMURPE*. Lima.
- COMISIÓN DE LA VERDAD. (2003). *Tomo IV. Los escenarios de la violencia*. Lima: Comisión de la verdad.
- COMISIÓN ORGANIZADORA. (1999). *Tejiendo nuestra democracia. Taller de adiestramiento para alcaldes campesinos*. Lima: Comisión organizadora.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2002). Acta de la sesión ordinaria de la comisión de gobiernos locales del 11 de setiembre. Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2002). Acta de sesión ordinaria de Comisión de Gobiernos locales del 30 de setiembre. Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2003). Acta de sesión ordinaria de la Comisión de gobiernos Locales del 29 de enero. Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2003). Acta de la sesion ordinaria del 5 de marzo de la Comisión de gobienros locales. Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2003). Acta de la sesión ordinaria de la comisión de gobiernos locales del 10 de marzo. Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2003). Acta de sesión ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales del 14 de marzo. Lima.
- COUDASSOT, S. (2000). *Informe sobre la situación de REMURPE*. Lima.
- GONZALES, W. (2002). *Informe de viaje a Piura*. Lima.
- GRUPO PROMOTOR. (1997). *Encuentro Nacional. Municipios rurales y gestión local*. Lima: Grupo promotor.
- HABERMAS, J. (1993). *El Discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus ediciones.
- HABERMAS, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Ediciones Catedra.
- HELD, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza editorial.
- HOUTARD, F. (1998). Poderes locales y democracia participativa. (C. I. CICDA, Ed.) *Ruralter, revista de desarrollo rural alternativo*, N° 16-17 2° semestre del 97 y primer semestre del 98.

- LÓPEZ JIMÉNEZ, S. (1997). *Ciudadanos Reales e imaginarios*. Lima: IDS.
- MARTINIC, R. (1998). Desarrollo rural desde el municipio ¿visión local o global? (C. I. CICDA, Ed.) *Ruralter. Revista de desarrollo rural alternativo*, N° 16 - 17.
- MÉNY, Y., & THOENING, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, colección ciencia política.
- MONGE SALGADO, C. (1994). Transformaciones en la sociedad rural. En *Seminario permanente de investigación agraria V* (pág. 63 ss). Lima.
- MULLER, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad del Externado.
- OSZLAK, O. (2006). Estado y sociedad: Una triple relación . En O. Oszlak, *Los miedos de los Argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*. Buenos Aires: CEDES.
- PANFICHI, A. (2007). *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones*. (A. Panfichi, Ed.) Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PORTANTIERO, J. C. (1999). Estado y Sociedad en el contexto de la transición democrática. En *La construcción de las instituciones para la democracia en America Latina*. México: IFE.
- REMURPE, & DIFID. (2003). *Democracia participativa en los Andes: La experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. Lima: REMURPE.
- REMY, M. I. (2005). *Los multiples campos de la participación ciudadana*. Lima: IEP.
- ROJAS, R. (2006). Poder local y participación ciudadana; la experiencia del presupuesto participativo en Villa el Salvador. *Investigaciones sociológicas. UNMSM-IIHS*, 121-158.
- ROMERO, F. (1993). *Municipalidad y pobladores. el caso de la MIADES*. Lima: CEA.

- ROTH DEUBEL, A.-N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (sexta ed.). Bogotá: Aurora.
- ROZAS BELTRÁN, W. (2010). Estado y gobiernos locales; una mirada desde los municipios rurales. En P. d. Desarrollo, *El Estado en debate, multiples miradas* (pág. 255 ss). Lima: PNUD.
- RÜHLING, M. (2002). Procesos de descentralización en el Perú 2002. Análisis, retos y perspectivas. (INICAM, Ed.) *Aportes al debate N° 2. INICAM*, 26. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/02148.pdf>.
- SABATIER, P. (2010). *Teorías del proceso de políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura del gabinete de ministros, Presidencia de la república.
- SALCEDO, E. (2008). *La cooperación intermunicipal. Experiencia de asociación municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú*. Lima: REMURPE.
- SUBIRATS, J. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- TANAKA, M., VERA ROJAS, S., & BARRENECHEA, R. (2009). Think tanks y los partidos políticos en el Perú, precariedad institucional y redes informales. En IDEA, *Thinking politics: Think tanks and political parties in Latin America* (págs. 209-234). Lima: Institute for electoral assistance.
- TUESTA SOLDEVILLA, F. (1995). *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- VARGAS LEÓN, C. (2002). *Las organizaciones políticas en las elecciones municipales 1998 y 2002. Un análisis comparativo*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- WEBER, M. (1979). *El Político y el científico* (Quinta ed.). Madrid: Alianza editorial.
- WEBER, M. (1987). *Economía y Sociedad* (octava reimpresión ed.). México: Fondo de cultura económica.

## **ANEXOS.**

### **1. Entrevistas.**

Entrevista a Fernando Romero Bolaños.

Sociólogo, Consultor Independiente

Ex director de Servicios Educativos Rurales

Ex oficial de programa de gobernabilidad del Departament For International Development (DFID)

Fecha 26 – 01- 2015

**Entrevistador:** Fernando, primero para agradecerte por acceder a esta entrevista. Como te comuniqué por vía telefónica estoy realizando una investigación respecto al proceso de incidencia política que se realizó entre los años 2002 a 2003; pero para llegar a ese momento, REMURPE tiene una historia larga donde diversos actores consolidan ideas que se constituyen en la apuesta programática que enarbola REMURPE como la democracia y la noción de municipio rural, tu haz sido testigo de excepción de dicho proceso nos podrías relatar cómo era este contexto de la década de los ochentas.

**Fernando Romero Bolaños:** Sí desde los ochenta del siglo pasado se inicia un proceso importante de desarrollo local que tiene la particularidad de expresar a la vez la irrupción de la izquierda en el escenario político electoral.

En ese contexto me refiero a no toda la izquierda existente porque un importante grupo se debatía en proseguir los viejos esquemas que propugnaban la violencia como medio para obtener el poder, este sector de la izquierda que inaugura la lucha política legal partía de considerar al municipio como los espacios más cercanos a la población donde se disputaba un poder legítimo, participa de procesos electorales y logra conducir gobiernos locales donde ejecuta novedosas formas de participación política de la ciudadanía.

Hasta fines de los años 1980 la experiencia conocida de estas gestiones de izquierda era más urbanas, se encontraba la experiencia de Lima con Barrantes, pero las de mayor impacto teníamos a la de Villa El Salvador, Ilo, El Agustino y Cajamarca. Esto no significaba que en los espacios rurales no existieran experiencias, se escuchaba de experiencias en Cusco de comités de gestión comunal donde se rescataba a la comunidad como parte de la gestión territorial y municipal.

También hay que resaltar que es un período de desestructuración de las organizaciones agrarias, que las viejas formas de movilización de los actores rurales con la agenda de la tierra y el poder era menos efectivo, en ese sentido las municipalidades se convertían en un espacio o canal efectivo de acceder por parte de las comunidades a recursos públicos y donde las mismas comunidades otorgan un mayor valor al ámbito municipal, porque la población del ámbito rural ante una mayor demanda de servicios básicos los obtiene a través de estas entidades, eso explica el por qué muchas comunidades pelea por convertirse en municipio que, combinado con el hecho que mucho de la inversión municipal se quedaba en la capital de distrito, la pelea en ese escenario se centra en que el centro poblado busca acceder a estos recursos públicos ya como municipalidad, como un fenómeno que se inicia con una acción y produce muchas nuevas situaciones, este asunto de la pelea de las comunidades por convertirse en municipio origina el apoyo de muchos congresistas para modificar la ley, era obvio que estos congresistas lo hacían

para hacerse de una base social. En general aquí se podía ver una tendencia a la fragmentación que aún persiste en el mundo municipal, recuerda que cuando comenzó la última reforma descentralista había cerca de 1620 municipalidades distritales, con los gobiernos de García y Humala estamos llegando a 1640. En conclusión esta no era la solución –convertir a las comunidades en municipios– sino de dotar de recursos apropiados a las municipalidades existentes.

Otro factor es el hecho que hay cambios generacionales en los liderazgos de las autoridades, aunque es un tema poco o, diría, casi no estudiado, las autoridades locales que iniciaron los procesos de irrupción de lo popular en el campo son los profesores y los líderes campesinos, ellos llegaron con la lógica del gremio a las municipalidades, hay un segundo momento donde se imponen los profesionales que son los hijos de los líderes y gente del campo en general que regresan a los pueblos y el prestigio de ser profesional les permite acceder al gobierno municipal y este momento un poco confuso donde se encuentra a gente que viene del mercado con su agenda personal en un escenario general de desestructuración de las representaciones partidarias en el campo.

**E.:** Es interesante el proceso que me comentas y ayuda a entender algunos cambios casi no estudiados en el mundo rural, pero quería consultarte como esto tiene que ver o se entronca con el problema de la relación de la representación municipal a nivel global; es decir, ya no eran los líderes campesinos, sino autoridades locales que también se organizaron en gremios cómo fue dicho proceso.

**F.R.B.:** Bueno, como sabes desde mediados de los años 80 se volvió a impulsar la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), sino no me equivoco en el año 1981 con la elección de Orrego se convierte en un referente de las municipalidades del Perú, es por ello que las autoridades locales buscaban en este espacio defenderse frente al centralismo imperante, la AMPE obtuvo logros importantes durante los primeros años y desde ese espacio se organizó la oposición durante los primeros años al régimen de Fujimori; pero tenía un problema desde el principio predominaron las municipalidades provinciales capitales de región, este elemento también explicaría el porqué de la emergencia del movimiento de las municipalidades rurales años después

con REMURPE y las municipalidades distritales con ANADIS en busca de su espacio de representación propio.

Aunque al principio del trabajo de REMURPE hay una necesidad de acercarse a la AMPE para que integre en su propuesta política o plataforma de lucha las necesidades y demandas de las autoridades al frente de las municipalidades rurales esto se dio en cierta medida durante la gestión de Luis Guerrero quien era el alcalde de Cajamarca de ese momento y considerado un líder proveniente de las izquierdas, pero con la elección de la nueva directiva de la AMPE (Guzmán Aguirre – alcalde de Nuevo Chimbote de esos años) de las filas del Fujimorismo, ese trabajo se detiene.

En líneas generales eso de integrar nuevos temas en la plataforma de AMPE no funcionó por lo que se dieron esos talleres o encuentros con los alcaldes campesinos ligados a la CCP que lideraba el proceso, es más casi podría afirmar que había una decisión política de trabajar este tema [municipios rurales] desde la perspectiva política; porque en el segundo taller de adiestramiento campesino en Huachipa se “movió el aparato”, participó Javier Diez Canseco, Andrés Luna Vargas y el responsable de hacer la sistematización fue Tony Zapata, personajes representativos de lo que fue el Partido Unificado Mariateguista (PUM).

**E.:** Fernando, hasta ahí queda claro que eran plataformas políticas y partidarias que disputaban espacios o intentaban integrar sus puntos de vista en espacios amplios y ante el cierre de esa posibilidad lo que se tiene es que los líderes de estas pequeñas organizaciones intentan abrir otro espacio para tener interlocución directa. Pero, por qué la Cooperación técnica internacional escogió a REMURPE como un referente para incidir en el nuevo tras la caída de Fujimori.

**FR.:** Es evidente que ese era un contexto diferente, el retorno a la democracia abría las puertas para iniciar el trabajo de reformas políticas importantes y que se encontraban en agenda desde la década anterior, el gobierno de transición de Paniagua a través del acuerdo nacional construye la agenda de las reformas y posteriormente el gobierno de Toledo asume algunas pocas de ellas como la



descentralización; dentro de ella se buscaba consolidar procesos que venían desarrollándose desde años atrás.

Uno de esos procesos es el relacionado a las autoridades locales de las zonas rurales; adicionalmente, teníamos que desde la conducción de AMPE por el fujimorismo, este espacio en la práctica había desaparecido y no cumplía ningún papel de representación de los intereses de las autoridades municipales.

Por eso la CTI hace una evaluación donde se constituyen en sub grupos de trabajo de gobernabilidad democrática y comparte la idea que estaba emergiendo nuevos actores entre ellos la REMURPE que tiene las siguientes características: 1. Planificación para el desarrollo local, 2. Promovía la participación democrática de la población y, 3. Promovía la participación y presencia de los líderes más representativos de las comunidades campesinas. En general, se consideraba que las propuestas de REMURPE partían desde las propias autoridades locales de las zonas rurales.

Estas consideraciones conllevaba a que se considerara que la potenciación y apoyo a REMURPE como un actor en ese escenario permitiría una mayor eficacia en el desarrollo de las reformas, puesto que se colocaría en las normas demandas de la misma población afectada por el centralismo; en ese sentido REMURPE entró a ser apoyada por la CTI en la lógica de un gremio de un sector significativo de las municipalidades en el país que son las rurales.

**E.:** Por último Fernando ya que sé que tienes poca disponibilidad de tiempo, ¿Qué recuerdas del proceso de incidencia en la ley orgánica de municipalidades para incorporar la temática de municipalidades rurales?

**F.R.B.:** En verdad si ya me encuentro con la necesidad de salir. Solo te diré que por aquellos años fue CALANDRIA quién presentó una propuesta de incidencia a DFID para trabajar cambios en la ley orgánica de municipalidades no solo en el tema de municipalidades rurales sino también en el tema de incorporación de los mecanismos de participación ciudadana. Quienes conocen más al detalle el proceso y te podrían ayudar son Elizabeth Quiroz y Elizabeth Vargas Machuca por CALANDRIA y Julio Díaz Palacios por RED PERÚ, ellos

presentaron la propuesta, soportaron el proceso ante DFID y sistematizaron el proceso.

Entrevista a Moisés Palomino.

Abogado, especialista en gestión municipal

Realizada el 5 de febrero del 2015.

Oficinas del Instituto de Estudios Peruano

Entrevistador (E): Moisés, primero quiero agradecerte por tu tiempo. Como te expliqué por teléfono la entrevista solicitada tiene relación con la tesis de maestría que se enfoca en el proceso de incidencia para incorporar el concepto de municipalidad rural y que se plasma en el logro del título XI de la ley orgánica de municipalidades.

En el proceso de reconstrucción del proceso se puede encontrar un hilo conductor que hay múltiples actores que han estado interactuando desde hace más de dos décadas y comparten ideas comunes como el de la democracia participativa en relación con la participación comunitaria, el tema de la uniformidad normativa en las diversas leyes orgánicas de municipalidades y en general la concepción de desarrollo rural, podrías comentarme respecto a los procesos en los que has participado en relación a estos procesos de larga data.

Moisés Palomino (MP): Bueno, es como hacer un examen de toda mi trayectoria profesional. Empecé en los últimos de los años 1980 primero intentando hacer mi tesis en derecho y partí hacia el sur andino, en ese ínterin conocí gente de ONG que me ayudaron en mi tesis es cuando me propusieron trabajar en el Cusco, comencé a trabajar con el Ccaijo que era una ONG que trabajaba en la zona de Andahuaylillas, Ocongate en Quispicanchis y Chinchero, Lamay y Calca temas de participación comunal en el marco de gestiones municipales que se caracterizaban en la irrupción de nuevos líderes populares en ese escenario, eran los años que políticamente la gente de las ONG estaban vinculadas o al Partido Unificado Mariateguista (PUM) o al Partido Mariateguista Revolucionario (PMR) y se disputaban las federaciones campesinas para desarrollar la propuesta política “comunera - campesina” también se trabajaba el fortalecimiento de las organizaciones populares del campo, luego de varios años de trabajo en los años noventa con la pacificación en el campo se la ONG ARARIWA decide trabajar con intensidad los temas que había trabajado años anteriores con Ccaijo, pero esta vez en las zonas de Urubamba y Calca.

En ambas instituciones había un discurso crítico al desarrollo de capacidades empaquetadas que venían del exterior, se realizaban capacitaciones diferenciadas tomando en cuenta la cultura; pero de ambas instituciones era ARARIWA quien había desarrollado una relación directa con CCP.

E.: ¿Por qué trabaja con intensidad dicho tema en las ONG del Cusco?

M.P.: Recuerda que son los años de la aparición de nuevos liderazgos que surgen con el proceso de la organización política de la IU y muchos de ellos llegan a las municipalidades como autoridades, esos líderes requerían de apoyo porque se daban cuenta que la vida sindical era distinta al mundo de la administración pública.

Otro aspecto era que desde las ONG se debatía de cuál era la mejor manera de enfrentar un mundo rural devastado por el proceso conflictivo que desató SL, se conocía de diversas experiencias sobre todo de las experiencias centroamericanas como la del Salvador y Guatemala donde las ONG fortalecen

a las organizaciones campesinas y ellas con los nuevos liderazgos asumen las conducción de las municipalidades y desarrollan procesos de participación ciudadana y gestiones donde la planificación concertada eran centrales. Se consideró que estos modelos eran interesantes y se parecían a procesos que teníamos en la zona sur andina en especial el Cusco donde las comunidades al principio en oposición a la municipalidad y después asumiendo la administración de dicha entidad a la que le impregna su carácter de participación comunitaria. Es así que el Ccaijo decide trabajar en Andahuaylillas, el IAAP en Limatambo, ARARIWA en Urubamba.

E.: Moisés, entonces esa era una tendencia que se inicia y predomina en el trabajo de las ONG hasta los inicios de los años 2000.

M.P.: Claro cómo te señalaba las ONG en el Cusco en especial tenían como apuesta “programática” desarrollar estos modelos de gestión municipal participativos y democráticos. Cuando regreso a Lima después de muchos años de trabajo en Cusco, me convocan a Servicios Educativos Rurales (SER) para trabajar la misma temática apoyando la experiencia de municipal de Huanta. El SER trabajaba en tres departamentos predominantemente rurales del país (Puno, Ayacucho y Cajamarca), asumo que eso había originado que tuviera un discurso muy estructurado en torno a los municipios rurales.

E.: Eso es lo que quería preguntar, respecto a tu paso por el SER y lo relativo a la propuesta de municipio rural que compartían con otras ONG.

M.P.: Si, por esos años y en relación al trabajo en Huanta que era muy interesante el SER tenía un proyecto acompañando al Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y a Consejería en Proyectos (PCS) denominado “Fortalecer las capacidades de las organizaciones que promueven procesos de concertación”, con estas organizaciones se comparte ideas similares, eso facilitó el trabajo.

E.: Pero Moisés, el por qué esa idea de municipio rural se convierte en un proceso de acciones para incidir.

M.P.: A eso iba, por esos años se da la caída del chino (Fujimori) se abre nuevo escenario el debate al interior del SER y de las organizaciones en la transición es como incidir en los cambios normativos que se colocan en el Acuerdo Nacional para una democratización de la sociedad y la política.

Con el apoyo de DFID (Department For International Development) en alianza con Calandria que se especializaba en medios de comunicación y la RED PERU en conflictos se decide trabajar la temática de municipios rurales

Al principio de la incidencia se toma contacto con el presidente de la comisión de gobiernos locales del congreso de la república y, si no me olvido, primero fue Tito Chocano y también estaba Eduardo Carhuaricra, posteriormente asume la conducción de la comisión de gobiernos locales Rosa Florián. Pero lo interesante es que desde que estaba Tito Chocano la propuesta de municipios rurales fue derivada a los asesores y ellos siempre estuvieron de acuerdo, se diría que suscribieron la propuesta, lo que fue más difícil fue el tema de participación porque desde que se propuso el Consejo de Coordinación Local los asesores no estaban tan de acuerdo como lo de municipio rural, desde el comienzo lo rechazaron y al final a aceptarlo lo hicieron light, debilitando la participación tal como se había concebido como propuesta normativa a partir de las diversas experiencias que se desarrollaron.

Quienes deben de tener documentos que documenten el proceso son Elizabeth Vargas y Liz Quiroz de Calandria, ellas publicaron una sistematización de esa experiencia.

E.: Gracias Moisés.

Entrevista a Julio Díaz Palacios.

Asesor del Ministerio del Ambiente.

Ex Alcalde de Ilo

Ex presidente de la RED PERU iniciativas de concertación local.

Entrevistador (E): Estimado Julio, para agradecerte la posibilidad de la entrevista, como te comenté por teléfono estoy entrevistando a diversas personas que jugaron un rol en el proceso de reforma de los años 2002 – 2003. Por favor si pudieras comentarme como evaluaban el contexto de la transición democrática y el reinicio de la descentralización desde la RED PERU para hacer cambios significativos.

Julio Díaz Palacios (J.D.P.): La evaluación que se tenía era que se podía hacer cambios significativos en el Estado en su organización, con los diversos niveles de gobierno y particularmente las relaciones con la sociedad civil y es en ese

contexto que la RED PERÚ junto con REMURPE y también otros colectivos comenzamos una etapa de muy estrecha coordinación y complementariedad para realizar acciones de incidencia que permitieran introducir reformas significativas al capítulo de descentralización de la constitución del estado y que esto se reflejara más tarde en los marcos normativos tanto de la descentralización, los gobiernos regionales como también de las municipalidades, de modo que esa es la mirada general panorámica lógicamente esto se puede detallar en aspectos complementarios.

E.: Los temas que se movilizaron después de la aprobación de la reforma constitucional que permitió retomar el tema e la descentralización en el país, tiene que ver, con los temas que tu desarrollaste, porque uno de los temas que trabajaste es el tema de la democracia y, específicamente ha sido etiquetado como participación ciudadana, pero el fondo del asunto es una propuesta de otra forma de democracia.

JDP.: Sin duda, creo que los temas que se priorizaron reflejaron tanto los aprendizajes individuales como grupales de una generación de líderes políticos y sociales que desde los 90 incluso hasta antes, veníamos trabajando algunos como autoridades locales o como gestores públicos, otros como funcionarios o como analistas y actores políticos y es en esa perspectiva que se priorizaron, efectivamente, temas como la democracia participativa que debería de reflejarse más tarde en varios instrumentos de participación, planeamiento concertado, presupuesto participativo, no, mesas de desarrollo; Pero también los enfoques vinculados con nuevos temas que debían ser abordados particularmente por los gobiernos locales, como particularmente competencias y funciones en materia ambiental vinculada esta con los enfoques de desarrollo sostenible que comenzaban a abrirse camino y a fortalecerse y a legitimarse, los enfoques de inclusión social, reivindicación o derecho por lo que se ha peleado tanto y que se tradujeron en varias propuestas normativas y en particular en estrecha coordinación con REMURPE en algo inédito, sin antecedentes en el país que es la creación del capítulo de municipalidades rurales en la ley orgánica de municipalidades

E.: Sobre ese tema Julio, he estado buscando bibliografía en la literatura municipalista en la década del 80 o por el 90 donde empieza emerger el tema, pero no encuentro claridad de un debate donde se haya puesto en agenda los municipios rurales, previo a las acciones de incidencia en torno a la nueva ley orgánica de municipalidades antes del 2003 ¿De dónde salió la idea de municipios rurales?, Creo que esto nace de una idea que ustedes recogen, aparte de la existencia de REMURPE como una red de municipalidades rurales.

J.D.P.: Si, el debate previo a las acciones para incorporar en la ley orgánica de municipalidades los municipios rurales era muy incipiente. Pero nuestra relación como RED PERÚ con las municipalidades nos ponía ante dos realidades, las municipalidades urbanas con cierta capacidad instalada, con recursos, competencias más definidas y la enorme precariedad de las municipalidades que tenían una población y una economía predominantemente rural con escasez de recursos económica muchas veces con los recursos que le llegaban que se distribuían en función de la cantidad de población no permitía que estas municipalidades actuaran como efectivos gobiernos locales y ante eso, efectivamente, se vio por conveniente y nos parece que eso fue un acierto, el hacer una diferenciación con miras a que se pudiera potenciar tanto a las competencias y funciones como también los recursos económicos de estas municipalidades; Creo que es valiosísimo recuperar los aportes de Hildebrando Castro Pozo, que efectivamente él fue que pensó y reflexionó acerca de la necesidad de las municipalidad rurales y eso sirvió entre otro como sustento a esta estrategia de incidencia que compartimos con REMURPE que finalmente tuvo un balance, si bien no optimo porque no todas las propuestas fueron recogidas, si fue positivo que debe seguir lógicamente potenciándose y perfeccionándose.

E.: A parte de este tema (municipios rurales) que empieza a emerger por el trabajo en zonas rurales que efectuaban las organizaciones integrantes de la RED PERÚ.

J.D.P.: Eso que dices se refleja en el hecho por esos años muchos de los líderes de la RED PERU en Ica, Apurímac, Puno, Huancavelica, Cajamarca



que trabajaban en esa época estos temas fueron directivo de la red, por ejemplo el caso del alcalde de Castrovirreyna Oscar Garay que muchos años fue presidente de la red, ese era un reconocimiento de la importancia que tenían en la RED PERU a estos líderes de las municipalidades rurales.

E.: En el tema de incidencia cuando ya tenían visualizados algunos temas centrales para movilizar y hacer cambios, como tú has dicho algunos de ellos se logran institucionalizar, no necesariamente como se quería, pero eso fue producto de un proceso que se hizo con fuerza inicialmente en el congreso, ¿Cómo evaluaban ustedes el proceso en el congreso? ¿y cómo desarrollaron las acciones de incidencia en el congreso dentro de los marcos institucionales del congreso?

J.D.P.: Para desarrollar procesos de incidencia se tienen que evaluar los escenarios, en ese momento se tenía una situación excepcionalmente particular, muchos de los congresistas en dicho congreso había tenido experiencia municipal como alcaldes, regidores, funcionarios públicos, etc. Estaban Estrada, Herrera, Maldonado, Carhuaricra, Lucho Guerrero, eran cerca de 25 o 30 ex alcaldes que potencialmente y con matices podían incorporarse o alinearse a favor de la incorporación de este capítulo de la ley orgánica de municipalidades, de modo que ese era un factor; En segundo lugar estaba entrando con fuerza la necesidad política de políticas orientadas a la lucha contra la pobreza y por la inclusión social y no podía imaginarse una política social de ese tipo que no pudiera valorarse a los municipios rurales, en donde los gobiernos locales de ese tipo jugaran un papel importante o destacado, precisamente en la lucha contra la pobreza y la inclusión social. Y la opinión pública es otro factor resultaba favorable de esa posibilidad a partir de la puesta en evidencia de la tremendas que existía en materia de transferencias de recursos, de las necesidades en relación de las responsabilidades que tenía la municipalidad rural y las escasas capacidades que en ese entonces tenían estas municipalidades como consecuencia de problemas que efectivamente se venía produciendo desde muchos años atrás.

E.: Son muchos años Julio, no sé si recuerdas a parte del escenario, la presencia de ex alcaldes, hubo un acercamiento al congreso a partir de una

correlación de fuerzas favorables porque estos actores pertenecían a organizaciones que iban a movilizar las reformas políticas.

J.D.P.: De acuerdo, completo entonces esa parte sumando a los tres factores que te he señalado, una con la existencia de la REMURPE misma que era un actor importante que lógicamente podía hablar en directo con los medios de comunicación y con los actores políticos, y dos porque no se trataba solamente de una buena proporción de ex alcaldes y de otros personajes, sino de actores que estaban directamente vinculados con diversas organizaciones de izquierda, pues apostaban , efectivamente, a una posibilidad de fortalecer el Estado unitario descentralizado y democrático afirmando los roles de los gobiernos locales y en particular enfatizando el protagonismo que deberían de tener las municipalidades rurales, de modo que cuando menos en esta primera aproximación podemos identificar estos 5 factores favorables que creo que es conveniente valorarlo.

E.: Recuerdas en este proceso de incidencia, he revisado la sistematización de Calandria, pero no aparece lo que tu señalas el mapeo del proceso de cómo se va a ir desde la presentación del dictamen, porque se habla de la elaboración de una propuesta técnica y eso lo hiciste con Chirinos e Hildebrando Castro Pozo, pero en el congreso buscaron a un actor o dos que movilice esa propuesta técnica, ¿quiénes fueron?

J.D.P: El enlace dentro del congreso de la república fueron varios congresistas, pero particularmente Eduardo Carhuaricra, Ernesto ayudo mucho, pero Eduardo era miembro accesitario supernumerario, él acompañó en este proceso. También aparte de Ernesto, Lucho Guerrero. Henry Pease; A ellos los conocíamos ayudaron a generar opinión favorable a la propuesta y por supuesto que comprendían la pertinencia de apoyar una propuesta de una normatividad como la de municipios rurales.

E.: quién presentó la propuesta, un grupo parlamentario o una persona.

J.D.P.: La iniciativa fue presentada como sociedad civil, a través de las consultas, en el puente lo hizo en el último tramo Eduardo Carhuaricra. También las amigas de Calandria Liz Quiroz y las otras amigas jugaron un rol

destacado sensibilizando al equipo técnico de la comisión (de gobiernos locales) que finalmente el que prepara el dictamen. Por eso es importante ubicar a Liz Quiroz que está en OXFAM ahora, para los efectos que te detalle eso, porque ella inicia la acción de incidencia no solamente en los medios sino en particular focalizaron su atención en el equipo técnico, porque tú sabes que en las comisiones es clave el rol de quién prepara el dictamen, al inicio muy duros se sensibilizaron y finalmente asumieron que era pertinente y facilitaron la incorporación de estas propuestas en el marco normativo que se aprobó.

E.: Este dictamen se envió a otras comisiones para revisarlo ¿no?

J.D.P.: No recuerdo que se pasara a otra comisión; esto salió como parte del dictamen de la ley orgánica de municipalidades y en términos concretos Rosa Florián la sustentó en el pleno del congreso, con las intervenciones de otros parlamentarios reforzando eso. Sería bueno recuperar las actas del congreso de ese período histórico.

E.: Si la memoria no me falla, esta situación era paradójica ya que la más dura respecto a participación ciudadana y municipios rurales era precisamente Rosa Florián y después cuando se aprueba lo presentó como una innovación.

J.D.P.: Totalmente de acuerdo, el principal escollo, al principio, fue Rosa Florián. Pero en honor a la verdad quién ayudó fue la parlamentaria Martha Moyano porque tendía puentes, pero no con mucho entusiasmo pero como nos conocíamos por el trabajo en el sur y nos teníamos respeto ayudó.

E.: A parte de la inicial resistencia de Florián hubo resistencias en el pleno, es decir, no aceptaron algunos temas sobre todo el tema que tiene que ver con los temas de participación en especial el consejo de coordinación local.

J.D.P.: En el caso del pleno hubo resistencia a todo o que ra participación porque argumentaban que eso debilitaría el rol de las autoridades democráticamente elegidas y era una puerta abierta al caos en la planificación, en el manejo del presupuesto, etc. Quiénes en un principio expresaron su oposición dura en un principio eran los parlamentarios del Fujimorismo y también recuerdo algunos parlamentarios vinculados con el APRA y con el

PPC. Sin embargo, al llegar el dictamen el capítulo de los municipios rurales se aprobó en bloque y ya no hubo observaciones específicas.

E.: Se le pasó al ministerio de economía el artículo que tiene que ver con la compensación.

J.D.P.: Si hubo observación al artículo de que le compensaría por su condición de municipalidad rural , pero no se implementa ese artículo; pero si es claro que se hace múltiples observaciones a la participación lo que tiene como resultados las restricciones de la participación.

E.: ¿Cuál es el balance final?

J.D.P.: Fue positivo, se reconoce a la municipalidad rural, esto fortalece a REMURPE, es permite acceder a diversos espacios; pero lo importante hubiera sido que llegara acompañado con fortalecimiento de capacidades, las transferencias de recursos y el cumplimiento de sus competencias, hay cosas que quedaron de lado y hay que tomarlas en cuenta.

Entrevista a Raúl Molina Martínez.

Ex gerente de gobiernos locales del Consejo Nacional de Descentralización.

Ex Secretario de descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Realizada en Miraflores.

Fecha: 14.03.2015

Entrevistador (E): Raúl, como te venía explicando voy a hacer algunas preguntas respecto a tu actuación en los cargos, resumidos en el inicio de esta grabación, pero que tienen que ver con tu interacción con REMURPE, tu papel como un actor fundamental en los procesos de democratización y descentralización en el país. Una pregunta de entrada ¿Cuál era la evaluación?, no sé si individual, y también si la había en el consejo nacional de descentralización de los procesos que se estaban dando inicio sobre todo en el tema de la municipalización, ¿cuáles eran los grandes problemas?, ¿cuáles eran los actores?, ¿cómo tenían que afrontar estos problemas/dilemas que se arrastraban en el inicio del proceso de descentralización?

Raúl Molina Martínez (R.M.M.): A ver, una cosa que es clave es que en el Perú la gran medida de descentralización política a nivel municipal se da en el 81 cuando el presidente Belaunde dispone que se vuelvan a elegir alcaldes y en realidad hemos convivido con alcaldes democráticamente elegidos todos estos años de los 80 y 90, el fujimorismo no se atrevió, a pesar que hostilizó mucho a nivel provincial, no se atrevió a eliminar las alcaldías, pero si gobiernos regionales de fines de los 80. Entonces en ese contexto cuando se recupera la democracia en 2001 el relanzamiento de la descentralización, porque prefiero llamarlo así porque es un relanzamiento, se empujan gobierno regionales.

Yo tengo clarísimo, cuando entro al CND me llaman porque tienen la referencia que yo conozco de municipalidades y no sabían que hacer; Ósea cuando yo llego al CND todo el foco de la entidad y todo el personal estaba enfocado a gobiernos regionales, entonces el presidente del CND me dice “a ver qué hacemos con las municipalidades porque no tengo la más remota idea que hacer con ellas”.

E.: Entonces, de lo que tú me afirmas, la descentralización real se reinicia con la transición democrática de los 80, porque se eligen autoridades locales, a pesar que formalmente en el 84-85 se aprueban los cambios para iniciar el proceso de regionalización (el plan nacional de regionalización) y se inicia la constitución de regiones el 89, esa fue la parte formal pero lo real con la elección de alcaldes el 80-81

R.M.M.: Belaúnde entra el 80 y dispone que la elección de autoridades antes que termine el año.

E.: Elecciones que se dan en octubre o noviembre.

R.M.M.: Claro y el primer periodo empieza en enero del 81, Ósea por ejemplo Julio Díaz Palacios que lo mencionabas hace un rato empieza su periodo en enero de 1981.

E.: Es el primer paso real de descentralización política.

R.M.M.: Claro, si haces análisis comparativo con los proceso de los países vecinos, el foco de los países vecinos estuvo en la alcaldía. Para Colombia su proceso descentralización arranca con la constitución del 91 porque recuperan la elección democrática de alcaldes porque ellos la habían perdido mucho más

antes que el Perú; En Bolivia en el 94 es también foco en los municipios, las prefecturas vienen mucho después.

E.: Se forman más municipios inclusive.

R.M.M.: Exactamente, el caso ecuatoriano, la época de oro del proceso de descentralización ecuatoriano es la época de oro de la AME y del municipalismo ecuatoriano, y después es que las provincias ecuatorianas y los gobiernos, no son prefectos no sé cómo les llaman ellos, son gobernadores provinciales no me acuerdo ahorita, es mucho después. Entonces en el Perú con retraso con respecto a los vecinos a pasado más o menos lo mismo y a veces minimizamos el valor que tiene más de 30 años de alcaldes elegidos y la experiencia acumulada en el nivel local.

Entonces, cuando me llaman al CND el CND no tenía la más remota idea, Thays no sabía ni siquiera cuántas municipalidades tenía el Perú, y me pide que arme un equipo para diseñar una política del CND con respecto al nivel local. Eso marca mucho mi paso por el CND, yo era el eslabón débil porque el foco de la entidad, la prioridad de la entidad era gobiernos regionales.

Yo comienzo con un equipito donde me asignan a Patricia Richter que era lo más iluminado que había ahí en el personal joven y lo que no les interesaba, y comienzo con tres personas, cuando me voy del CND, cuando dejo la gerencia de gobiernos locales en diciembre del 2004 éramos 7 personas en la gerencia de gobiernos locales y la regional eran más de 20, eso marco un poco el esquema. Ahora, en ese periodo el nivel regional todo el mundo tenía claro que tenías que empujar el proceso de transferencias regionales porque los gobiernos regionales nacían vacíos, habían que llenarlos eran una olita vacía, pero municipios todo el mundo tenía claro que ya tenían competencias desde la ley de 1981.

E.: Pero cuando tu entraste ya estaba por discutirse la ley orgánica de municipalidades.

R.M.M.: Claro, la ley de municipalidades se aprueba en el 2003, en mayo del 2003, y yo entro en enero del 2003, pero ya habían propuestas desde el 2002, es más yo encuentro un proyecto de ley y lo que trato de incidir para que ese proyecto llene algunos vacíos que me parece insustituibles y de ahí nace el

título preliminar. Como la congresista que presidía la comisión no acepta modificar su proyecto.

E.: Rosa Florián.

R.M.M.: Exactamente y su asesor no acepta y negocio con él, entonces digo ya el título preliminar y lo único que consigo es que en el artículo 74 se incluya la diferenciación de las competencias provinciales que el proyecto original no tenía y el título preliminar, no logré incluir lo de la tipología que era una de mis banderas. Eso marca un poco creo el contenido inicial de descentralización en los municipios, marca la razón por la cual apuesto a hacer una alianza con las asociaciones, marca que hasta hoy día en el caso peruano no se tiene claro cuál es el rol que deben tener los gobiernos locales en la lógica de las competencias compartidas que enlazan niveles de gobierno hasta el ciudadano; hoy día nadie tiene claro cuál es el rol que debería tener los municipios en el mediano y largo plazo en educación pública, en la salud pública, en la promoción del desarrollo económico, en la provisión de algunos servicios básicos que no sean las que las municipalidades tenían antes, etc. Porque desde el comienzo estuvo minimizado en el diseño.

E.: Pero, sin embargo también cuando estuviste en ese contexto, en ese escenario, estableciste alianzas con otros actores, con la RED PERÚ, Propuesta Ciudadana, la cooperación técnica internacional que también tenían agenda en el tema de municipio. Por qué, porque tuviste que dar opinión favorable algunos temas de la ley orgánica de municipalidades que movilizaban estos actores.

R.M.M.: Exactamente, cómo se sabía débil, yo siempre le decía a mi gente pues “si no tengo aliados dentro los voy a buscar fuera” porque yo como era el eslabón más débil y más bien afuera nivel internacional, a nivel de los países vecinos más bien lo que predominaba más bien el municipalismo ¿no? Y el municipalismo tiene una larga data en América Latina, entonces había una mayor receptibilidad para un enfoque más local porque en la lógica de descentralización, sobre todo en el primer mundo, cuando tu dice descentralización piensan en lo local porque piensan adaptarme a las preferencias de los ciudadanos, acercar al estado a los ciudadanos. El discurso de las multilaterales era lo local, entonces yo tenía mucha receptibilidad afuera,

yo me acuerdo, iba a los eventos y decía voy a hablar a título personal y todo el mundo me aplaudía, pero todo el mundo decía que era un conchudo.

E.: claro porque eras parte del estado y lo criticabas.

R.M.M.: Claro, entonces ahí es donde para mí era muy importante aliarme con las asociaciones, por qué REMURPE, por varias razones algunas más instrumentales y otras de principio, todos sabemos que AMPE se reivindicó como la asociación oficial, pero todos sabemos de sus debilidades de representación efectiva, en cambio en esos años iniciales de REMURPE, porque Uds. nacen el 99 ¿no?, 98-99 ¿no?

E.: Formalmente el 2000

R.M.M.: no importa, están con un impulso muy fuerte, con un discurso renovador y con actividad real, y yo me acuerdo mi crítica era cuando conversaba contigo era que no tienes presencia en todos los departamentos con el ánimo a empujarte a que te expandas, pero yo reconocía que donde estaba era real, en cambio AMPE era una cascara y, además, había un discurso donde coincidíamos, esto de la nueva ruralidad que comenzamos a hablar con Uds., de la tipología de municipios, esto del capítulo de las municipalidades rurales para comenzar a distinguir que todos se llaman municipalidades pero son muy diferentes entre sí. Ósea, había muchas cosas en la que yo coincidía fuerte con REMURPE; Creo que nos permitió converger, además, REMURPE en esa época, así como yo necesitaba el apoyo de la cooperación REMURPE tenía apoyo de la cooperación, entonces en muchas iniciativas podíamos converger y para mí eso era muy importante para sostener la dimensión local en la discusión interna del Consejo Nacional de Descentralización que estaba muy sesgado a lo regional. Todavía debo tener ahí notas de las cosas que trabajamos esos tres años.

E.: ¿Tienes documentos?, algunos generales para establecer temas de prioridad, los temas que llegaron de esas conversaciones.

R.M.M.: Tendría que echarme a buscar, no sé si los tengo a la mano, las cajas de los documentos del CND los tengo en un departamento en una azotea.

E.: Digitalizado no tienes nada



R.M.M.: no, no. Porque yo hice cuando salí del CND una lista de las cosas que se hicieron, pero nos sé dónde estará eso, voy a buscar si encuentro te pasó.

Entrevista a Eduardo Ballón Echegaray

Antropólogo, directivo de DESCO, miembro de PROPUESTA CIUDADANA.

Realizado el 15 de noviembre del 2016.

Local: DESCO, Magdalena del Mar.

Entrevistador: Si pudieras relatar un poco no solamente sobre el proceso de apertura, no solo la democratización a principios del 2000, sino también este proceso de reformas de segunda generación que impuso el Banco Mundial y como ahí se incorporaron a este proceso los actores que no iban en la línea del Banco Mundial.

Eduardo Ballón Echegaray (E.B.E.): Ahí quizás lo que conviene fijar como antecedentes al proceso de democratización que explica en parte porque se suman al proceso de democratización y a esta ola de reformas empujada desde el consenso de Washington actores que vienen de una historia distinta y

que tienen una mirada distinta. Lo primero que hay que recordar como antecedentes tenemos que se abre procesos democráticos a través de las elecciones - desde la década del 60 - a nivel local que es un primer descubrimiento del voto popular y la elección directa de autoridades locales en los años 80, luego de la constitución del 79 retoma esa práctica que había sido cancelada durante el gobierno militar, sectores de izquierda se suma al proceso electoral e irrumpe con las organizaciones campesinas en el campo y la organización barrial popular con fuerza en los gobiernos locales, esta democratización es significativa en el mundo rural; La izquierda Unida logra controlar un tercio de las municipalidades conflicto armado interno como cerrazón del espacio política y la pérdida de una generación de los dirigentes que se convirtieron en alcaldes se desarrolló una visión de democracia radical. Esto significó que hubiera una cantidad significativa de la izquierda de sectores populares que veían en la municipalidad una palanca (de democratización), en ese contexto con fujimorismo ya, digamos el autogolpe; el Banco Mundial hace de la participación de alguna manera eje de las reformas en su afán una combinación de cosas lo que ellos llamaban “darle voz a los pobres”, hacer más efectiva la acción del Estado vincular al cliente con el proveedor del servicio todo ese rollo que conocemos y no solo el BM sino el BID saca su libro donde la participación aparece como una clave mágica y en toda esa literatura algunas experiencias peruanas Villa el Salvador claramente, pero también Ilo e inclusive Limatambo aparece como modelos junto con la experiencias de Kerala de India. Desde Brasil la influencia del presupuesto participativo es recogida por el sistema internacional, el GPU que es este espacio urbano de gestión de las ciudades de las Naciones Unidas lo releva mucho, todos los trabajo de Yves Cabanne que es el ideólogo de este asunto en América Latina, tienen como referente básico Brasil y Perú y de alguna manera en ese contexto ya con la influencia del discurso que viene del norte de la “radicalización de la democracia” como una estrategia legítima para la transformación social el tema municipal adquiere una relevancia que en caso concreto del Perú tiene una utilidad es el espacio de resistencia que le queda a la política frente a Fujimori.

Está cerrado el sistema político, la izquierda ha empezado su largo proceso de suicidio, el sistema de partidos que nunca fue fuerte se va volatilizando y

Fujimori se hace dueño del escenario; Entonces el espacio de resistencia de los territorios y el buscar márgenes de libertad en un escenario cerrado hace de alguna manera que los municipios aparezcan con visibilidad y con una fuerza propia, digamos es una historia del municipalismo distinta a la que ha habido en otros países de la región como Colombia y Ecuador por ejemplo.

E.: Pero esto quiere decir que muchos actores que llegan en el año 2000 en ese contexto que estas describiendo, frente todavía la presencia del gobierno autoritario de Fujimori deciden tener cierto nivel de resistencia a partir del territorio, porque por lo general como estas relatando había un sistema de partidos que venía débil, pero que es destruido por las acciones de la anti política que desarrolla Fujimori, esto generó una dispersión de dirigentes , líderes que básicamente en algunas ciudades importantes donde mantenía presencia la izquierda y en las zonas rurales se motivaron para trabajar una propuesta de democracia más radical de participación ciudadana

E.B.E.: Claro, encuentran espacios en los cuales pueden conseguir algunas pequeñas conquistas en el espacio local a partir de gestionar el territorio un acuerdo entre los liderazgos “políticos” (porque no habían partidos) y la sociedad, las organizaciones sociales. Muchos de esos dirigentes que son alcaldes regidores vienen del movimiento social y vienen de la historia primero de ampliación de espacio democrático de los 80 y de enfrentamiento y resistencia al estado y sendero en los 90; Y ocupan algunos de esos espacios y desde esos espacios de alguna forma resisten, de alguna manera en ese contexto empiezan a articularse entre ellos, de las reuniones informales entre alcaldes vecinos o de alcaldes que hacen cosas parecidas para aprender de uno del otro para ver cómo se apoyan va a surgir la idea esta de articular entre municipalidades de generar formas de asociación.

E.: Ese es en el terreno de los liderazgos, en el terreno de muchos espacios territoriales rurales y urbanos en donde los líderes ante el repliegue o desaparición de los partidos políticos de la izquierda continuaron sus acciones frente al gobierno de Fujimori; Pero cuéntame también como fue el debate para que surjan grupos de sociedad civil como el Grupo Propuesta Ciudadana que tuvo mucha injerencia y un protagonismo importante en todos estos procesos, ante, durante de la reforma.

E.B.E.: Desde el mundo más ONG el más universitario de la sociedad civil, el fujimorismo presupone la victoria del neoliberalismo, supone la derrota de una cierta hegemonía que tuvo la izquierda y el pensamiento de la transformación social para ponerlo en genérico en las décadas anteriores, que encuentran en los territorios y en los espacios locales, el lograr para actuar, por demás las intervenciones de las ongs, en particular en Propuesta ciudadana es parte de ese mundo que es mundo grande y diverso, siempre se caracterizaron por una presencia local siempre se caracterizaron por una presencia local por una intuición por el territorio y por la relación entre el territorio y la política y a diferencia de la izquierda tuvieron menos dificultades para dejar, digamos, la fe en la vía armada para la transformación social y la revolución, fueron más pragmáticos y en alguna medida estaban más condicionados por discursos que venían de afuera finalmente competían en un mercado por recursos y en ese mercado por recursos de la cooperación a influencia del discurso del Banco Mundial desde fines de la década del 80 y a lo largo de la década del 90, digamos la idea del consenso de Washington no es casual, de alguna manera los permea más fácilmente y los hace interlocutores, críticos obviamente, del Banco Mundial y se meten en ese espacio y por lo tanto miran experiencias internacionales, palanquean recursos para implementar experiencias acá y se asocian, se vinculan con muchas de estas autoridades locales con en el pasado cuando eran dirigentes sociales tuvieron vinculación también a través de proyectos, talleres de formación etc., etc., y es de alguna manera en ese contexto que muchas ongs las que son socias de Propuesta ciudadana pero varias otras empiezan a impulsar espacios, precisamente a partir del autogolpe, el grupo Propuesta Ciudadana surge en el 92, la RED PERÚ aparece más o menos por ese momento y las instituciones, las ongs al interior del país ven en la municipalidad institucional desde el cual hacer pequeña política del estado resistiendo al estado central y aprovechando esto en la relación con la gente, y empieza ahí de alguna manera el interés de ongs y otras de apoyar estos procesos de asociación que inicialmente es espontáneo y de tratar de alguna manera de acompañarlo, es decir, de estar cerca, de darles ideas, de proponerles metodologías, de prestarles asistencia técnica, etc.

E.: Cuando cae el gobierno de Fujimori hay un proceso a partir de un espacio se busca lograr consensos, es el Acuerdo Nacional, ahí Propuesta Ciudadana ¿tuvo un papel? ¿Trabajo en ese espacio? ¿Discutió con los líderes que posteriormente asumieron responsabilidades? Y ¿qué temas?

E.B.E.: Propuesta Ciudadana participó desde el primer momento del Acuerdo nacional como asistencia técnica a la agrupación de los frentes de defensa y es a través de los frentes de defensa que Propuesta Ciudadana que participa de las reuniones del Acuerdo Nacional y dentro del Acuerdo Nacional Propuesta se ubica en el campo grande de gobernabilidad en las políticas que tienen que ver con descentralización; En esa época también y post Paniagua surgió la mesa de concertación de lucha contra la pobreza, en la cual Propuesta no fue parte nunca y tenía una relación amor odio de alguna manera, porque propuesta estaba entre los varios que entendían que siendo un esfuerzo importante no era un esfuerzo de la sociedad era un espacio conjunto estado-sociedad, la evaluación que se tenía reconociendo su importancia es que era un espacio distinto, en cualquier caso, la misión de Propuesta Ciudadana es el fortalecimiento de los actores sociales para la radicalización de la democracia, Propuesta se ubica en ese espacio y toma la descentralización que fue un elemento que estuvo presente desde los 90 en un consorcio que se denominó SUMA y después con Propuesta Ciudadana, entonces la descentralización siempre fue un objeto de atención de Propuesta Ciudadana, entonces propuesta busca animar el debate y busca fortalecer las asociaciones de municipalidades, entonces en el tiempo propuesta siempre ha tenido una relación cercana pero intermitente, pero cercana e un lado con REMURPE que aparece primero y después con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales propuesta o gente vinculada a propuesta; en ese sentido propuesta a partir del año 2002 entra con mucha fuerza a intervenir en el proceso de la descentralización y a articular sus proyectos en torno a ese tema y tiene como referentes sociales en esa época a REMURPE y a los gobiernos regionales, porque no había ANGR, la ANGR tiene una primera aparición en el 2007 y su formalización, legalización en el 2009. Pero en todo caso propuesta entra en ese espacio y con REMURPE lo que se trabaja más fuertemente.

E.: Ante que entres a REMURPE, podrías recordarnos cuales eran los temas programáticos que ustedes llevaban para trabajar en ese nuevo escenario de la reforma del estado, de la descentralización.

E.B.E.: Yo te diría 4 o 5 temas, ¿no es cierto? El primero era entender la descentralización como una redistribución del poder como condición para un estado efectivo; Es decir sin redistribución no había estado efectivo en democracia. Segundo, esa redistribución de poder no solo en los territorios sino para la gente y por lo tanto la importancia de la participación ciudadana, esa participación ciudadana tenía que ser, en tercer lugar, en la estructura del estado y por eso la pelea que llevamos con REMURPE por lo que al final fueron los Consejos de Coordinación Regional y local, cuarto tenía que tener una expresión en recursos y recoger lo que era la historia anterior que en el caso del Perú venía de Ilo, Villa el Salvador y también de la MIADES en el Agustino, tenía que ver con la idea del presupuesto participativo y, quinto, entender que estos cambios eran parte, no reemplazaba, de un proceso mayor que tenía que ser la reforma del estado. Con esos elementos básicos, grandes, Propuesta se mete en el asunto y durante varios años logró articular un equipo fuerte, transversal que se movía por varios lados y que tenía la ventaja comparativa frente a otros por la naturaleza de Propuesta Ciudadana de tener presencia y acción en 9 o 10 regiones del país y con la colaboración con REMURPE se buscaba apoyar lo que se hacía en otros espacios donde no había socios de Propuesta. Ahora, desde mi punto de vista, la izquierda quienes empujábamos esto cometimos dos errores que explican en parte porque no se llegó a las cosas que uno se imaginaba que era posible. El primer error fue la desvinculación con la gente, que quiero decir con esto, se asumió muy fácil que la gente iba a defender la descentralización, la descentralización es algo abstracto, alejado de la vida cotidiana de la gente y por lo tanto la descentralización se convirtió en una disputa entre las autoridades sub nacionales, algunas instituciones e intelectuales en la escena oficial, es decir lejos de la vida de la gente. Yo no pude imaginarme nunca una movilización de la gente defendiendo la descentralización, y yo te diría que la segunda cuestión es que se cayó en la trampa de la escena oficial, es decir en la discusión normativa técnico administrativa y se dejó de mirar el tema del poder, de la

organización, de la sociedad de la participación de la sociedad y, por lo tanto, varias de las cosas que se avanzaron en la descentralización, hasta cuando se avanzaron, fueron resultado de la acción de actores como REMURPE y posteriormente la ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana, la RED PERÚ, algunos parlamentarios que se compraron el pleito, pero es más o menos claro que no hubo nunca la fuerza para ordenar la reforma hacerla sostenible y hacerla avanzar.

Entrevista a Cesar Paz López.

Cargo: Director Nacional de Agrónomos y Veterinarios sin fronteras – AVSF  
anteriormente denominado Centro Internacional de Cooperación y Desarrollo  
Agrícola (CICDA)

Entrevistador; César muchas gracias por tu tiempo, como te había comunicado por teléfono estoy realizando entrevistas relacionadas al proceso de REMURPE y si me permites voy a grabar esta entrevista.

César Paz López. No hay problema.

E.: César tu llegaste a CICDA por 1999 cómo encontraste a la institución y cuáles eran las relaciones con la naciente REMURPE.

CPL: Me disculpas si tengo algunas equivocaciones en lo que te voy a decir, son tantos años que han pasado. Recuerdo que CICDA requería a un especialista en café y cómo sabes yo provengo del alto Piura y ya desde años anteriores trabajaba en el mejoramiento de la producción el fortalecimiento organizacional de los cafetaleros. Me entrevistaron y me contrataron para apoyar a la cooperativa de café que ellos (CICDA) apoyaban desde casi el principio de la institución. Yo había entrado a CICDA como especialista en café, por el trabajo que había desarrollado en Central Piurana de cafetaleros (CEPICAFE), para apoyarlos en un proyecto de café que implementaban en Haití, realicé diagnósticos y algunos viajes de asesoría técnica y cuando regreso, de pronto ya no había gente en la oficina de Lima, se habían retirado. El responsable de coordinar conmigo y con Coudassott era Frederic Apollin. Él me contacta y me explica los problemas que había en la gestión que tenía como objetivo el reingreso de la organización al País y me propuso hacerme cargo de la organización en el Perú y acepté

E.: ¿Qué organización trabajaba con CICDA?

CPL. CECOVASA. Apoye por más de un semestre bajo la conducción de Stephanie Coudasott. Él veía (la administración de CICDA) por tiempo parcial la institución, porque cuando CICDA regresa al Perú después de los trágicos sucesos en Cotabambas no había nadie que desde Francia quería venir a hacerse cargo de la oficina en el Perú. Él ya estaba en Perú muchos años atrás, como su profesión era politólogo llegó al Perú para trabajar con la asociación de municipalidades del Perú.

Producto de esa experiencia en AMPE es que tiene relaciones con alcaldes ligados a la confederación campesina del Perú (CCP) que por aquellos años propugnaban la implementación de una gestión municipal participativa. Entre



los contactos que había establecido se encontraba Wilbert Rozas que por aquellos años dirigía la gestión municipal de Limatambo, Maximiliano Ruiz que estaba llevando adelante una gestión interesante en el distrito de Morropón. También había gestiones ligada a personajes que tenían relación con el mundo del desarrollo como Oscar Garay alcalde de la municipalidad provincial de Castrovirreyna con una relación con la ONG CEDINCO y otros de los cuales no tengo muy claro cuál era el motivo de su vinculación con el trabajo de las municipalidades transparentes. Él (Coudassott) luego del taller de adiestramiento de alcaldes campesinos presentó una propuesta para fortalecimiento institucional y la realización de diversos intercambios entre las municipalidades que constituían REMURPE

E.- Coudassott tuvo un papel importante en el trabajo que dio origen a REMURPE. CPL.- En efecto, él creía firmemente en la posibilidad que estas prácticas locales escalaran a nivel nacional y se constituya en una política de estado. Viéndolo a los años no le faltaba razón, estas experiencias de gobiernos transparentes se colocaron en las leyes y hubo un período pequeño, en el gobierno de Toledo me parece, que se apoyó estas iniciativas.

E.- Sin embargo, la REMURPE inicial se divide y aparece otra red de municipalidades.

CPL.- Es verdad, lo que sucedió es que como se señaló arriba la mayoría de alcaldes era miembro de la CCP o era cercano a la organización campesina; según Stephan Coudassott, la CCP quería mandar en la red, en el estatuto se coloca en la secretaria de economía, su presidente Carlos López era un hombre de la CCP y la Secretaria ejecutiva (María Elena Moyo) también. En ese entonces, si no me equivoco, él había conseguido recursos de la cooperación Francesa para construir una red interaprendizajes entre estas municipalidades para potenciar su accionar, era la idea de una red de inter aprendizaje donde cada una aportaba sus virtudes en gestión municipal. Por ejemplo unas tenían buen manejo administrativo, otras como Limatambo eran iconos en gestión municipal con transparencia y participación ciudadana, otras habían avanzado en la gestión ambiental, etc. Sin embargo la gente de la CCP recibió algunos montos y no quiso rendir cuentas lo que originó la molestia y el requerimiento de rendición de cuentas de parte de Coudassott, a lo que la CCP

no responde, por lo que decide suspender los contactos con los relacionados a la CCP y establecer una relación con los que no estaban de acuerdo con ese accionar. De esa manera y para cumplir con los objetivos de ese pequeño fondo que era construir esa red de interaprendizajes es que se arma otra red de municipalidades y la denomina REMAR.

Al parecer esta red no avanza en su accionar y también Stephan tenía otras opciones laborales y decide dejar CICDA

E.- Es entonces que decides asumir CICDA

CPL.- Me dedicaba al trabajo con los cafetaleros, Rómulo Antúnez a la red de municipalidades con Coudassott, pero cuando regreso Stephan decidió dejar CICDA y Rómulo obtuvo un cargo para dirigir un proyecto por Ayacucho. En esas circunstancias Frederic Apollin me convence de hacerme cargo de la organización en Perú.

E.- cómo encontraste la situación de la red

CPL.- Cuando me encargo de CICDA y veo los problemas que generaba la existencia de las dos redes de alcaldes para que la iniciativa de ampliar los gobiernos participativos y transparentes; considerando además que en ambas iniciativas tienen un mismo origen, a la vez se encontraban algunas municipalidades y, sobre todo, la experiencia emblemática de Limatambo, es que se analiza la situación y se toma la decisión de buscar un acercamiento para realizar conversaciones para salir de dicha situación de parálisis.

Es ahí que se conversa con el alcalde de Haquira William Gonzales y se logra busca que se contacte con Carlos López que era conocido nuestro, ellos desarrollan reuniones para la unificación que no fueron fácil, pero se lograron al fin al cabo.

E.- ¿Cómo evalúas ese desenlace?

CPL.- Creo que fue una decisión acertada eso le permitió a REMURPE desarrollarse y crecer, no había otra posibilidad la existencia de ambas redes la limitaba o mejor dicho las anulaban entre sí y estoy seguro que el resto de la historia la conoces mejor tú.

Entrevista a Elizabeth Vargas Machuca.

Socióloga, ex integrante de la Asociación Civil Calandria

Actualmente trabaja en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

Entrevista realizada 20 de agosto del 2015

Lugar Miraflores.

Entrevistador (E.): Elizabeth, como te comenté por teléfono me encuentro realizando entrevistas a personas que estuvieron ligada al proceso de incidencia para incorporar a las municipalidades rurales en la ley orgánica de municipalidades. En esos años tú eras parte del equipo de Calandria y dirigías el equipo de incidencia.

Elizabeth Vargas Machuca (E.V.M.): Sí por aquellos años y durante un buen tiempo trabajé en Calandria que es una organización especializada en los temas comunicacionales. Cuando se inicia la transición, luego de la caída de Fujimori, se realiza una fuerte actuación de diversos actores en las temáticas de reforma del Estado.

E.: Sí Elizabeth, cuéntame cómo era el escenario en esos años luego de la transición.

E.V.M.: En ese escenario el cambio normativo del proceso de descentralización, la modificación constitucional, la ley de bases de la descentralización, la ley de gobiernos regionales, la ley de municipalidades fue súper rápido, en menos de un año se dieron esos cambios. Son los años que [Luis] Chirinos denominaba “la primavera democrática”, momento que se daba por la caída del gobierno de Fujimori; se evaluaba que era momento de intervenir en las reformas que se establecieron en el acuerdo nacional, en el gobierno de transición y que en el gobierno se discutieron. El énfasis (de estas reformas) fue anticorrupción y democracia, lo que no vimos en esos momentos las implicancias en la gestión. Ahí se ve clarito tu leyes las leyes, y si pues, principios, tipologías. Ahora que estuve en CEPLAN me pidieron por enésima vez que hiciera un documento sobre descentralización en el Perú, pero como ya está también muy tocado el tema por las leyes, la norma, entonces yo dije a ver cuál sería lo distinto, llegue a la conclusión de comparar los principios del proceso y cómo se ve en todo el cuerpo normativo, y te das unas sorpresas.

Participación es algo que se mantiene en todo el cuerpo normativo, el otro tema es el de candados que no te puedes endeudar, el tema de descentralización fiscal que ahora le decimos, eso por la experiencia (de endeudamiento y quiebra económica de los niveles locales) Argentina.

Ahora en el tema de incidencia, nosotros lo que vimos es un tema de oportunidad, porque pensamos hacer incidencia en el tema de la ley de gobiernos regionales pero por ser nuevo nadie lo conocía y el tema de participación, te acuerdas el tema del CCR asustó a todos en el congreso e hizo que se cerrara, creo que la primera alerta fue lo del CCR, no sé si te acuerdas esto del 60 – 40 (por ciento de participación de representantes de la sociedad civil), sus funciones del CCR fue toda una pelea, porque colisionaba con la democracia representativa y ese fue el argumento (para no aceptarlo por parte de los congresistas), ahí surgió rápido lo de municipalidades y de alguna manera ayudó la experiencia municipal de los congresistas de ese momento y de los asesores; Sí yo creo que los asesores se convirtieron en un actor sin ser actor, E.: ¿Te acuerdas quiénes eran los asesores?

E.V.M.: Estaba Franz Portugal, Paredes, y había otro alto que trabajaba con Alejos, (ellos) tenían experiencia en gobiernos locales, sintonizamos; también otro tema es la de hacer un consorcio sin ser consorcio, estaba RED PERÚ, REMURPE, SER; Había consorcio de varias cooperaciones, es desde ahí que sin formalizarse que se hace como una plataforma, esta plataforma ayudó bastante porque se sumaron capacidades, ayudo bastante definitivamente hubo un tema de (coincidencia de) agenda (de las organizaciones).

E.: ¿Tú recuerdas cómo se diseña la estrategia? ¿Cómo fue el diseño para poner énfasis en determinados elementos para el trabajo en ese periodo corto de tiempo?

E.V.M. mira creo que la estrategia se fue construyendo, al principio fue que CALANDRIA se hacía cargo de la comunicación, RED PERU se encargaba de democracia, DEMUS del tema de la mujer, no sé quién estaba poniendo el tema de economías locales, me parece FOVIDA por ahí, ITDG y REMURPE con el tema de las rurales y el SER que estaba apoyando por ahí. Creo que fue prendiendo lo que tenía sustento técnico, lo que se fue construyendo, recuerdo mucho de una reunión que hubo, me parece que en (el local de) CARE donde se expuso todas las propuestas y se trabajó en serio, se hizo todo un cuerpo de sustento y con eso se fue a trabajar con los asesores, esa fue como la estrategia la de tener un contenido técnico que le podía dar coherencia a la propuesta, que no solo era conversar, no solo era hacer bulla, lo otro era tener

incidencia de medios que eso era importante, en ese tiempo no había redes sociales, sino se hubiera invertido en eso, creo que el trabajo con Julio Díaz Palacios fue importante.

E.: precisamente para preguntarte sobre eso, ¿cómo identificaron quienes eran los actores y el peso que tenían?, Ya conversamos sobre el peso de los asesores, de las autoridades electas en este caso los congresistas que fueron alcaldes, pero en tu evaluación personal cuales el peso de estos dos tipos de actores que están en el marco institucional del congreso.

E.V.M.: Mira, yo creo que los congresistas actúan como políticos ellos tratan de ver un tema que les dé trascendencias, os medios de alguna forma son mecanismos, y a algunos les gusta aparecer y aparecer en medios y muchas veces quedan en eso, pero que la ventaja de estos congresistas es que el tema local conocían que creían que podían posicionarse y la relación con Julio Díaz Palacios que les parecía serio; Creo que fue por eso, creo que fue coincidieron varios elementos de interés, porque acuérdate que a (Ernesto) Herrera le fue fácil, le decían que estaba loco (por fundamentar dichas propuestas), ¿te acuerdas?, en su propia bancada; a pesar de eso identificó la temática.

Tienes que revisar lo del valor público a Moore, él señala que el tema de valor público tiene como dos aspectos: Uno es la legitimación que tienes que tener en la creación de las políticas públicas; Ósea si no hay un cuerpo político que respalda la creación de la cadena de valor no funciona, pero a la vez creas valor público porque le das un servicio, un entregable a la ciudadanía, entonces es como una relación en doble sentido muy unida, muy interesante el tema porque es ahorita lo que sustenta el tema de la gestión pública, como creas valor por la intervención de las instituciones; Creo que lo de la ley orgánica de municipalidades surgió un poco por eso, creo que lo que se quería garantizar diversidad en una institución que ya existía y que todo el mundo tenía una idea de lo que quería de la municipalidad, yo creo que por eso se actúa con más certeza en ese campo, porque gobierno regional no existía salvo los CTARES (Consejos transitorios de administración regional) que eran una extensión administrativa, no había una idea clara de lo que tú querías para un gobierno regional, en cambio el gobierno local de Villa el Salvador, el gobierno local de

llo y otros más, creo que eran importantes como referentes (de gestión municipal).

E.: Sobre esa base se pensó que a nivel local había mucho trabajado.

E.V.M.: Claro, pero había todo lo que no se le daba sustento (que no se encontraba en la anterior ley), por ejemplo vaso de leche, los servicios locales de salud para hablar de política social, educación, medio ambiente. Ahora encuentro, escucho, gente que hable lo mismo de lo que nosotros hablábamos 20 años atrás, a mí me parece absurdo porque lo de desarrollo económico local ya está en la ley y se ha impulsado un montón, no sé cómo desapareció, pero ahora otra vez con el tema de diversidad productiva, el tema de desarrollo local, otra vez entra (a agenda).

E.: En general, ¿cuál es tu evaluación del proceso de incidencia?

E.V.M.: Lo que te decía, en términos de estrategia fue innovadora porque por aquellos años todos hablaban más de cabildeo, abogacía a los actores; el proceso fue incidencia por el papel protagónico de los actores sociales, eso fue un debate que por esos años no se comprendía; Luego, la actuación dentro de los marcos institucionales, se hablaba de trabajar en el estado para hacer cambios y este proceso logra incorporar dentro de estos marcos cambios que hasta ahora perduran.

Pero, como debilidades y que no lo percibimos en esa época y que ahora si se ve con claridad es que no trabajamos el tema de la gestión, eso fue una gran debilidad.

E.: Gracias Elizabeth por tu tiempo.

Entrevista a Elizabeth Quiroz.

Comunicadora social, especialista en procesos de incidencia en políticas públicas.

Ex integrante de la Asociación Calandria.

Realizada el 12 de agosto del 2015.

Oficinas de OXFAM.

Entrevistador (E): Liz cual era la evaluación que Uds. tenían para hacer incidencia en la ley orgánica de municipalidades en el año 2002

Elizabeth Quiroz (E.Q.): lo nuestro parte de la necesidad, obviamente, de cumplir con un proyecto, pero hay contexto que ayudo mucho que era justamente el inicio de un gobierno que es el que se llama la recuperación de la democracia y es una oportunidad para avanzar con la descentralización del país que esa es la bandera. Primero esta se presentó la oportunidad una nueva ley orgánica de gobiernos regionales y después una nueva ley orgánica de municipalidades, entonces se presentó como una oportunidad y revisando y conversando con los especialistas técnicos en Lima mirando la ley que existía se encontró que la ley era una ley única para todas, pero en nuestro país con más de 2 mil municipalidades la realidad era otra; Ósea, tenemos municipalidades que son completamente diferentes desde su composición , organización a los otros tipos de municipalidades y se categoriza como las municipalidades rurales y revisando la información existente nos encontramos que eran el 70 % delas municipalidades del país.

E.: ¿Tú te acuerdas quienes eran los especialistas a los que consultaron?

Era el equipo de Julio Díaz palacios y él trabajaba con un equipo y una persona que investigaba, era Paul Pico. Eso fue algo interesante el tener a una persona que investigara y que tuviera la información ordenada y nosotros complementariamente periodísticamente, comunicacionalmente revisar la información y darle una mirada comunicacional para marcar una diferencia y vender , digamos desde mi punto de vista y como el rol que tenía era trabajar la estrategia de comunicaciones y entonces, al tener la información a la mano, encuentro y ya con el solo hecho de decir que tenías el 70 % de municipalidades del país que son de categoría rural ya eso era una gran diferencia y no había manera de decir que esto no va a pasar, no puede dejar de tomar seriedad y ser un punto de interés para gente, porque son la mayoría de municipalidades , yo misma me quedé sorprendida cuando encontramos esa data.



E.: ustedes participaban en la RED PERÚ, lo que no me queda claro en este proceso era de qué, participando de ese espacio y esa red, e pleno proceso de transición democrática y la apertura de esta nueva oportunidad tenían un debate previo y a la vez paralelamente después se acercó a las organizaciones de la sociedad civil la cooperación, en este caso DFID para ofrecerle una posibilidad a partir de este diagnóstico para tener un proyecto.

E.Q.: Yo en ese aspecto, era parte del equipo técnico de Calandria, pero la que te puede dar el dato es Marisol Castañeda, en esa parte hubo un apoyo desde el punto de vista de la comunicación para trabajar el proceso de incidencia.

E.: Pero tú estabas antes de iniciar este proyecto.

E.Q.: Yo ya estaba en calandria, entre a participar como parte del proyecto y creo que para mi personalmente y para muchas instituciones que trabajaron los procesos de incidencia en la ley orgánica de municipalidades, en municipalidades rurales, marca como una diferencia en cómo trabajar la incidencia mirando las comunicaciones, como la parte pública, ósea la parte política debe ir acompañada de la parte pública y para pasar a la esfera pública tienes que pasar a esferas comunicacionales. Eso para mí fue súper importante porque un proceso de incidencia no puede quedarse en la esfera política, porque es como que tú, Eduardo Barzola negocias con el congresista y consigues tu ley, pero lo que se quiso hacer es transparentar el proceso y abrirlo a la opinión pública que la gente hablara, que al menos conociera de que estamos hablando y empezamos a trabajar desde el punto de vista del discurso de cómo manejar el tema, y desde el discurso como se presentaba eso para convencer a los congresistas en los espacios donde se iba se llevaba información procesada e ordenada con mensajes concretos, uno de ellos es que el 70 % de las municipalidades del país son rurales y tiene que tener una atención diferenciada en el texto de la ley, tanto así que al aprobarse la ley tú le preguntabas a la congresista presidenta de la comisión de gobiernos locales del congreso (Rosa Florián) y la prensa en la conferencia de prensa le preguntan ¿cuál fue el mayor logro que es lo que tendría que destacar?, (ella respondió) “bueno es que tenemos un capítulo de municipalidades rurales, ellas son el 70 % de las municipalidades y son la mayoría”. Ella asumía un discurso trabajado por nosotros la gente de la sociedad civil, eso era un éxito.

E.: Y era paradójico porque en el principio ella no creía en eso.

E.Q. Exacto.

E.: Ella había sido alcaldesa

E. Q.: Ella había sido alcaldesa, sí, sí.

E.: entonces es importante el tema del trabajo de generación de lobbies, contactos y definir cuáles eran los que tenían cierto peso político en el juego político dentro del congreso en la parte política y el tema de medios.

E.Q.: Y conoce el procedimiento político dentro del congreso, a mí me llaman a trabajar en el equipo (de Calandria) porque había trabajado en el congreso antes.

E.: Esta claro el tema de la opinión pública y el mensaje es que las municipalidades rurales son el 70 % de las municipalidades y sin la mayoría.

E.Q.: Y empezamos a sustentar porque necesitaban un régimen diferenciado. Y empezamos a sustentarlo con la data la información que Julio (Díaz Palacios), él era el equipo técnico que trabajaba con Paul y su gente.

E.: Como tú me comentabas tu tenías una experiencia previa en el congreso de la república y se trabajó en un contexto especial porque en ese momento habían dos comisiones en el congreso que veían los temas de gobiernos locales, y esto salió precisamente de la conversación que sostuve con Julio Díaz Palacios, había una comisión de descentralización y una comisión de gobiernos locales. Y la comisión de ley se trabajó para introducirla en la comisión de gobiernos locales, pero el apoyo mayor era de la comisión de descentralización y regionalización.

E.Q.: Así es y tenía que ser aprobado por las dos comisiones si no me equivoco.

A mí me destacaron por el proyecto para trabajar directamente en el congreso, porque ya había trabajado ahí. (...) Una de las características de la incidencia en la LOM es que se trabajó mucho con los asesores de los congresistas que trabajaron en las comisiones ordinarias. (...) Otro aspecto es que se obtuvo más apoyo de la comisión de descentralización inicialmente

E.: Y eso cuanto demoró. ¿Si hacemos una línea de tiempo podrás recordar?

E.Q.: eso fue nada más que una legislatura, si no me equivoco.

E.: ¿Entre Julio del 2002 y mayo del 2003?

E.Q.: Sí, pero hay una sistematización que lo tiene detallado y lo tienen la gente de Calandria, (...) yo ya no recuerdo al detalle cuantas actividades que fueron muchas, pero en realidad en la práctica nos convertimos en asesores de las comisiones (...) el trabajo más fuerte fue en la comisión de gobierno locales, cuando se llega al pleno había consenso y había la premura y necesidad de aprobar una ley orgánica de municipalidades.

E.: La ley se incorpora otros temas como la temática de la participación ciudadana.

E.Q.: Sí, pero lo que me interesa señalar que el proceso de incidencia es colocar en agenda pública el tema, eso le da transparencia y legitimidad de la propuesta.

## **2. Informes de REMARPE y REMURPE**

Reunión de trabajo de integrantes de REMAR. Autor. Rómulo Antúnez Antúnez.

Agenda:

1. Informe de Rómulo Antúnez
2. Informe de William Gonzales. Alcalde de Haquira
3. Balance del Proceso de Remar:
4. Perspectivas y estrategias de mediano plazo.
5. Términos de referencia para la elección del nuevo coordinador
6. Plan de trabajo.

Rómulo Antúnez

Es necesario recordar los antecedentes del trabajo que llevó a la red.

CICDA en coordinación con la Confederación Campesina del Perú -CCP, se plantearon un esfuerzo conjunto para la formación de la Red de Municipalidades Rurales del Perú -REMURPE la cual se perfila como un gremio de representación de los municipios, en donde se debate propuestas políticas. Posteriormente y a raíz del interés de la CCP por pertenecer a la estructura y en la toma de decisiones de una instancia de carácter netamente municipal como lo es REMURPE, se generan problemas que desembocaron en la ruptura del acuerdo de cooperación interinstitucional.

En este contexto y teniendo en cuenta el interés de algunos alcaldes para constituir un espacio de reflexión, intercambios y de propuesta de carácter técnico; pero sobre todo considerando que existían muy buenas experiencias de gestión y de trabajo de algunos gobiernos locales, es que se constituye la Red de Municipalidades Alternativas Rurales del Perú REMAR. En ese entonces estas eran algunas consideraciones:

Se encontraba características particulares de gestión, trabajo, ubicación geográfica de los municipios, que podrían servir para un intercambio de experiencias entre ellos como:

- El Municipio de Yurimahuas, ubicado en la selva norte del país, zona que alberga muchos atractivos y con posibilidades de desarrollar una propuesta de ecoturismo; y que a la vez tenía un alcalde que venía de una experiencia de representación gremial, que gozaba de aceptación de su población.
  - La municipalidad de Sihuas, que es una experiencia única en el país en donde la ronda campesina, tenía la administración del gobierno local y por lo tanto la posibilidad de canalizar recursos para el campo.
  - La municipalidad de Haquira que en coordinación con otras municipalidades había constituido una red local para trabajar en la gestión de la cuenca de Santo Tomás.
  - La Municipalidad de Castrovirreyna que tenía una experiencia de planificación participativa para el desarrollo de la comunidad.
  - La municipalidad de Limatambo, ubicada al sur del Perú, que representa una experiencia inédita de participación, planificación y transparencia, como propuesta de autogestión de la comunidad.
- Hacer seguimiento a proyectos ante diferentes instituciones de cooperación. Con una persona en Lima para apoyar la gestión ante las diferentes instituciones de Lima, pero a la vez, diseñar proyectos para presentar ante las diferentes instituciones. La persona encargada para hacer las gestiones pertinentes se ponía en contacto con las organizaciones y elaboró un directorio de las instituciones en donde podría ser posible captar recursos. El solo hecho de tener acceso directamente al gobierno por un lado representa una posibilidad pero al mismo tiempo resta la anterior iniciativa.

Que tareas se encuentran pendientes

- Sistematizar experiencias para presentar en la reunión de alcaldes de montaña en Quito.
- Fortalecerse mediante el intercambio de experiencias por ejemplo con el intercambio de planificación y participación democrática como es el caso de Limatambo.

- Seleccionar a una persona ante la salida del actual responsable como enlace en Lima para la relación con las diferentes instituciones en Lima. Es importante señalar que las prioridades han cambiado, pues el proceso de concertación y discusión en los nuevo espacios del acuerdo nacional obliga a desarrollar una propuesta.

Sin embargo es necesario anotar que existen problemas que no permiten desarrollar el trabajo:

- El Sistema de comunicación que no funciona.
- La prioridad de los municipios es otra.
- Se habla de los principios de democracia, planificación democrática y transparencia se pone en cuestión con el accionar de las autoridades porque: Desde Huancavelica se pacta agenda de visitas algunas se conciertan directamente desde la zona. El individualismo no lleva a ningún plano. Hay problema para ponerse de acuerdo entre alcaldes mismos de Huancavelica no se ponen de acuerdo.
- Se propuso acercarse a alguna institución de residentes, grupos de profesionales para evaluar como apoyar el desarrollo de la provincia.
- Casi siempre ha faltado una persona en las reuniones, a pesar de que había mucho interés para armar una red. En 7 meses de trabajo que se me encargado el proceso ha sido lento, no se ha podido concretar la inscripción ante registro público por la falta de credenciales y copia que exige el registro público del alcalde de Yurimaguas. En términos de recursos económicos para cumplir con esta actividad, actualmente hay 1000 francos que aportó CICDA pero es necesario alcanzar toda la documentación.
- Como dificultad del proceso de fortalecimiento de REMAR el no registro es un problema pero que puede pasar por desapercibido si la REMAR como organización funcionara.

A pesar de todo desde Abril para adelante hubo un proceso de mayor dinamismo, que se vio impulsada por la visita de los delegados en Abril y se

elaboró fichas para un proyecto con 4 ejes y 6 micros proyectos para la cooperación descentralizada de Francia.

Hay una coordinación con Oxfam para armar un proyecto puente de US 50,000. También se ha realizado otros acercamientos, como por ejemplo con INTERMON quiere invertir en REMAR para fortalecer ese espacio.

Oscar Garay:

La parte legal no es importante pero es necesaria. Sihuas es el primero que entregó documentos pero es el que más faltó a las reuniones, ahora está faltando entregar documentos Juan Daniel de Yurimahuas. Había compromiso de aportes de los municipios pero que tampoco se han concretado.

Plantea evaluar el contexto cuando empezaron a funcionar como REMAR y la posición que debe tener en la actual coyuntura. Los asistentes plantean que haga un informe escrito en donde se haga un balance y sugerencias. Rómulo se compromete para el sábado. Explicó el contexto de su salida y como enlazar actividades desde su actual responsabilidad.

El proyecto de seguridad alimentaria que está implementando OXFAM GB tiene características similares a REMAR, considera a este proyecto como un espacio de discusión de propuestas técnicas, y el intercambio de propuestas técnicas de desarrollo, también el proyecto de seguridad alimentaria de OXFAM GB trabaja con municipios rurales de zonas muy pobres.

William Gonzales:

Habría que evaluar bien y definir un mecanismo para funcionar más orgánicamente, quizás será por la distancia es que están lentos, pero de seguir así las posibilidades que existen de cooperación.

Informó que participó como alcalde de Haquira, pero como presidente de la red de alcaldes de AMSAT en el “Encuentro Peruano Europeo” piensa como articular el proceso AMSAT REMAR, dice que es un deber moral de informar y compartir lo Consejo Regional de Altos Pirineos.

A este evento viajaron 5 personas más de Perú Vidal Pino CEDAP CUZCO, Florentino Layme alcalde Chumbivilcas, dirigente campesino Gerardo Condori Ayabaca Puno, Alejos alcalde de Sihuas y Carlos Monge de CEPES.

Sugiere que REMAR en esta nueva coyuntura se debe articular a red Perú para ser interlocutor ante el gobierno central.

Como veo las perspectivas AMSAT/ REMAR, positivas, porque hay contactos a nivel de RREE de Francia, de Agricultura, de Educación. También con Intercooperación de Suiza, por eso es necesario escribir proyectos para estos contactos, hay propuesta de Hugo Centurión de OTI USAID para apoyar con técnicos para la formulación.

Entre REMAR y AMSAT la bisagra es Haquira, pero es artificial, hay que pensar cómo mejorar la articulación,

Considera que hay varias municipalidades que están trabajando en planificación, concertación y transparente, pero piensa que Haquira tiene esa experiencia como para compartir los contactos con REMAR pues es más seria la propuesta que ha trabajado.

Rómulo Antúnez:

Considera que la cooperación descentralizada es apoyo de lo local a lo local, el motor de AMSAT es Haquira, también de REMAR pero las que iniciaron REMAR están tan distantes, porque entonces concentrar un poco en un área de trabajo. Hay 5 municipalidades que fundaron REMAR con características específicas, pero hay dificultades para el cruce de información o espacio de articulación de experiencias técnicas de muchas de las propuestas técnicas de REMAR

William Gonzales:

Si bien es iniciativa que parte desde las municipalidades, dice se deben generar espacios de debate y de propuestas de interés nacional, no importa donde estén, la fortaleza se puede hacer con el acompañamiento técnico como el caso de la AMSAT que necesita el soporte técnico urgente. Por eso hay que



considerar tener un equipo mínimo que rote entre las municipalidades de la red local y un equipo para la REMAR. La propuesta es competitiva.

Por otra parte sostengo que la Red Perú una alternativa interesante para concertar iniciativas regionales a un carácter nacional. El hecho está en explotar los principios básicos de REMAR. Porque REMAR y porque no otra, porque las otras se quedan en espacio muy localista, se debe compartir experiencias para llegar hacer propuestas en un espacio democrático en la coyuntura se puede hacer desde REMAR hasta el gobierno. Plantea que dentro de RED Perú como agrupación más grande la cual puede aprovechar REMAR para la presentación de propuestas.

Silvie Chassellay:

2 cosas,

- Hay bastante interés de actores para proyectos pero que se necesita soporte técnicos para esto, pero también se necesita el nivel nacional. Pero se necesitan de municipios que quieran aportar para este trabajo
- El nivel de debate y propuestas ante el gobierno que lo puede constituir la RED Perú. Pero que todavía también es débil.

William Gonzales:

Hay red de municipalidades con experiencias. El viaje de Toledo es el reconocimiento de la experiencia de Limatambo que es parte de REMAR, el escenario es favorable para este tipo de propuestas. Wilbert tiene claro su papel, lo que pasa es que hay la decisión de generar propuestas más locales, pero no hay otras propuestas cercanas al trabajo de Limatambo. Sihuas se encapsuló porque está preocupado por los problemas internos, a pesar de que hay buena experiencia.

Hay libertad para formar o pertenecer a otras instituciones o redes. No se pretende de llegar al nivel de RED Perú. REMAR no muchas municipalidades pero con experiencias exitosas de gestión replicables.

2 Balance del Proceso.

Se formó REMAR apoyado por CICDA particularizando experiencias de los municipios las cuales fueron definidas por Coudasott, por eso la contradicción con REMURPE.

- Conformada por municipios con experiencias exitosas locales de trabajo planificado, participativo y con una gestión transparente. Había municipalidades de diferentes realidades y ámbitos del país como Cuzco, Yurimahuas. Esto serviría para los intercambios que permitan capitalizar la experiencia.
- Conformar REMAR para tener propuestas más consolidadas que permitan conseguir recursos y proyectos a nivel interno y externo (La situación económica de las municipalidades no va a cambiar, realizar obras por encargo, fiscalizar obras de Foncodes, pero hay concreción de cómo potenciar las municipalidades)
- Proponer alternativas sobre gobiernos locales en los diferentes espacios

Que está pasando.

Oscar Garay:

Todos han puesto mayor interés posible, pero Sihuas no demostró mucho compromiso, el más consecuente ha sido Castrovirreyna, se puede fortalecer en la medida que REMAR pueda involucrar a otras redes, quizás concentrar en una zona del país. Se deberían reunir cada dos meses o anual para hacer la memoria, a través del coordinador para hacer las gestiones.

En general la costumbre es esperar a que haya resultados para apostar o arriesgar y hasta la fecha todavía no hay resultados de nada. No hay toma de conciencia de la importancia de actuar en forma conjunta todos apuestan por el individualismo falta sensibilización, concientización.

César Barria:

Cuando se conforma una organización superior es que la gente espera herramientas necesarias para sistematización, recursos, etc. REMAR no ha dado esas opciones por eso los gobiernos locales buscan otras alternativas, las expectativas están presentes, pero la gente necesita acciones claves para que la gente vea como un servicio o necesidad, el plan estratégico de SIHUAS se

termina, pero faltan las herramientas, otro punto es la mesa de concertación, CTAR con Foncodes por el momento muchas oferta de los proyectos que podrían hacerse y la gente pierde la perspectiva por la necesidad de recursos, todos están pensando en cómo conseguirlos.

Los dirigentes locales se van a trabajar en lo inmediato viajan buscan expedientes técnicos de Foncodes o el gobierno. Solo actúa por rentabilidad, los alcaldes no son estrategas o líderes grandes, solo es juego de oportunidades. Lo que pasó desde Septiembre del año pasado hasta la fecha.

La gente apuesta a lo material que ha lo humano, la gente dice ya termina su gestión, entonces quizás es el reto REMAR. Pero hay que cumplir con los compromisos inmediatos

Rómulo:

La coyuntura ha castigado demasiado a todas las iniciativas. Discutir antes de agosto era difícil, ahora es diferente; Pues el panorama es más claro se deben ver las propuestas técnicas. Pero se requieren recursos, todo el mundo está preocupado por generar recursos. En la primera etapa el trabajo era generar recursos, con Francia, Oxfam pero ahora ya están mejores las condiciones porque las ventanas están abiertas.

William:

Si bien CICDA impulsó pero era una feliz coincidencia, pero entiende como proceso que necesita tiempo, para el cual se debe dejar la visión inmediateista. Hay propuesta interesante y competitiva en el espacio internacional como actores directos locales, fortalecimiento de capacidades.

Hay cosas sencillas que hasta ahora no se han podido concertar. El alcalde de Yurimahuas y sus papeles. Juan Daniel y los demás alcaldes deben estar interesados en las propuestas pero el problema es de priorización ojo.

Plantea poner plazo para regularizar documentación, y cumplir con sus cuotas porque el trabajo tiene costos, se debe aceptar como proceso que tiene altos y bajos. Pero que se debe mejorar. Somos parte de una sociedad inmediateista al cual se debe revertir de la forma de pensar y de trabajo.

Por otro lado REMURPE tiene una opción política que se favorece con la coyuntura.

#### Tareas.

Se tiene que invertir para cosechar.

- Acuerdan continuar con REMAR
- Que sea REMAR quien contrata,
- Concrete la inscripción ante los registros públicos
- Aperturar la cuenta de REMAR
- Que se cumplan los compromisos, las cuotas desde Julio hasta Diciembre
- Contratar al nuevo responsable.

#### Responsabilidades.

- Oscar Garay envía fax a Juan Daniel
- Hacer recibo de ingresos lo hace Pamela
- Borrador de convenio REMAR municipios para sustentar el gasto lo hace Rómulo.
- Para las reuniones a partir de Cuzco para adelante era con representante o de coordinación de Lima hacia ellos.
- Cheques enviados a nombre de REMAR el plazo es hasta finales de Diciembre
- Próxima reunión miércoles 12 de diciembre.
- Se socializa los términos de referencia lo más pronto.
- Acuerdan un contrato de 6 meses a tiempo parcial por 1,500 soles.
- Sistematización más plan de trabajo, que traiga cada uno para discutir el 12.
- Borrador de Sistematización preparado por cada uno.
- Propuesta de tríptico.

INFORME N ° 001 –2002 –A –WGN

De : William Gonzáles Núñez.

Alcalde dela Municipalidad distrital de Haquira - Cotabambas.

Secretario de la REMARPE.

Al : Responsable CICDA–Perú.

Asunto: Informe de la reunión con el Sr. Alcalde Carlos López Jiménez.

Fecha : Lima 10 de Junio del 2002.

Previos cordiales saludos, tengo a bien de informar sobre la reunión sostenida con el colega Alcalde Sr. Carlos López Jiménez del distrito de Santo Domingo en la provincia de Morropón – Piura, quien preside la REMURPE. Esta visita se hizo un tanto de manera improvisada, en vista de que a raíz de la última reunión de la REMARPE llevada a cabo el 5/6/02 en Lima, se observa que no tiene sentido que ambas organizaciones teniendo similares lineamientos, objetivos, metas y características tengamos que caminar cada uno por su lado, pudiendo juntarnos para tener mayor capacidad de gestión y negociación de proyectos que permita consolidarnos como Municipalidades rurales Alternativas. También es evidente que las entidades de CTI, ONG y otras, no podrán cooperar con facilidad con nuestras Redes, si es que estamos divididos, es hora de que aprendamos hacer un nuevo estilo de trabajo como red, como gremio o como otro.

En este sentido de manera muy sincera quiero resaltar el desprendimiento del colega Alcalde, Carlos López Jiménez, con quién después de un intercambio de nuestras modestas experiencias llegamos a identificar los siguientes puntos consensuales:

1. Una firme voluntad de unir entre las dos Redes: REMURPE y REMARPE.
2. Mantener una independencia absoluta de cualquier gremio, partido político, ONG, entidades estatales, a excepción de AMPE Y AMREs; esta independencia no implica trabajar completamente aislada, sino se debe coordinar con todas las entidades que puedan compartir y/o aceptar los postulados de nuestra Red.
3. Tener una independencia económica y administrativa (Local aparte).
4. Intercambio inmediato de los estatutos por Email, para ser analizados por los directivos de ambas Redes.
5. Tener una sola razón social.
6. Tentativamente se define que el 18 de Julio en la ciudad de Lima debemos tener una reunión de trabajo entre ambas Redes, para definir el estatuto único, plan operativo y constituir una Directiva conjunta.
7. Definir gestiones conjuntas.

Se resalta que estos son solamente puntos consensuales, las que deben ser discutidas, ratificadas y comunicadas mutuamente por los directivos de ambas Redes, antes del 18/7/2002.

Pido muchas disculpas al Presidente de la REMARPE, Sr. Oscar Garay y otros socios, que este viaje haya hecho sin el acuerdo previo a nivel de la Red; espero que no sea mal entendida, pues era muy preocupante cuando se observa cierta desidia de algunos socios y también de entidades potenciales que nos puedan financiar, como CICDA, COSUDE, OXFAM GB y otros.

Cuando existe un real desprendimiento y confianza en nuestra capacidad de diálogo y entendimiento, avanzaremos y consolidaremos nuestra Red como las piedras monolíticas de Machupicchu y Saqsaywaman.

Expreso mis agradecimientos a CICDA Perú a través de su responsable Ing. César Paz, que cuándo solicité el apoyo para cubrir los costos de pasaje y estadía para este viaje a Piura y hasta Santo Domingo, me aceptaron sin mayores problemas, y creo que hemos llegado a acuerdo muy precisos, la que desembocará en la unidad y fortalecimiento de la Red.

El viaje se hizo el sábado 8 para regresar el 10 de junio a Lima en el primer vuelo, fue rápido, no hubo tiempo para saborear el ceviche de las conchas negras, será motivo para volver.

Es cuanto tengo que informar.

ATENTAMENTE;

WILLIAM GONZÁLES NÚÑEZ.

c.c

Sr. Oscar Garay.

Sr. Wilbert Rosas.

Sr. Eduardo Barzola.

## INFORME REMARPE N ° 02- 2002 EDBF

De: Eduardo Barzola Farfán

Coordinador de la REMARPE

A: Oscar Garay Canales

Alcalde provincial de Castrovirreyna. Presidente de la REMARPE.

Asunto: Taller de facilitadores en elaboración de perfiles de proyectos de inversión social.

Fecha: 17 de Julio del 2002.

Previos saludos Señor alcalde de la provincia de Castrovirreyna tengo que comunicarte lo siguiente:

1. Realizados los contactos con el MIPRE, posterior a su presencia en esta ciudad, la respuesta para el apoyo con un especialista para el evento fijado el 24 y 25 de julio fue negativa. Consecuencia de ello, en vista que la parte de elaboración de perfiles de proyectos de inversión social es la parte más importante del evento que teníamos proyectado efectuar en el marco del proyecto de OXFAM, SE SUGIERE QUE ESTA ACTIVIDAD SE POSTERGUE hasta nuevo aviso.
2. El encargado del MIPRE a quién el Ing ° Juscaqmayta nos derivó, es el licenciado Carlos Valenzuela Gonzáles señaló que tenía límites presupuestales por este mes para contratar al especialista y, además la transferencia a la comisión de descentralización que se viene, un poco había originado cambios de prioridades y dejó abierta la posibilidad de trabajar el apoyo con el especialista para el mes de agosto durante la primera semana. Sería necesario coordinar dos fechas tentativas para este mes posteriormente del evento del 7, 8 y 9 de agosto.



3. Por otro lado, ha llegado a la oficina una invitación de OXFAM GB para un evento de dos días el 24 y 25 de Julio para que participe en un taller de “Pequeño productor y políticas agrarias en Perú”. A esta comunicación le adjunto fotocopia de la invitación.
4. Por favor le pediría responda a esta comunicación para saber si el medio a utilizar es eficiente y confiable.

Atentamente.

Eduardo Barzola Farfán.

INFORME REMARPE N ° 03 – 2002 EDBF.

DE: Eduardo Barzola Farfán.

Coordinador de la REMARPE

A: Los alcaldes de Castrovirreyna, Santo Domingo, Haquira, Limatambo y Sicchez.

Asunto: Taller de integración de las redes de municipalidades rurales del Perú.

Fecha: Lima 18 de Julio del 2002.

Previos saludos señores alcaldes les informamos lo siguiente:

1. El día lunes 15 del presente realizamos una reunión con el oficial de Proyectos de Oxfam –Gb Sr. Zorobabel Cancino, con el fin de afinar el presupuesto del evento y la secuencia de éste.
2. Se estableció provisionalmente que el presupuesto proyectado alcanzaría para la participación máxima de 15 personas, sobre todo, alcaldes. La propuesta de Concejales no está definida, en estos días debemos coordinar quiénes asisten con las coordinaciones de ambas redes.
3. Se hizo algunas modificaciones a la propuesta de programa del taller y se estableció la necesidad de empezar el segundo día con una exposición del contexto y los retos de las municipalidades rurales, Se está coordinando para ver la posibilidad de contar con uno de los siguientes especialistas del tema municipal propuesto: Julio Díaz P., Moisés Palomino (SER) o de Walter Varillas (RED PERU).

4. A continuación se efectuarán unas exposiciones de las experiencias de gestión municipal que durará aproximadamente 15 minutos por cada exposición, estos son los temas propuestos:

- **Limatambo:** Participación ciudadana y vigilancia social de la gestión municipal.
- **Haqira:** Asociatividad municipal en una propuesta de desarrollo territorial y manejo de cuenca.
- **Sicchez:** La municipalidad y la organización de productores de café. El municipio y la cadena productiva.
- **Santo Domingo:** Gestión transparente de cara a la ciudadanía.
- **Castrovirreyna:** Los presupuestos y planes Estratégicos de desarrollo participativos en la dimensión provincial.

5. Posteriormente con la ayuda del facilitador se continuará con el programa.

6. En los siguientes días se les enviará los programas reelaborados.

7. Por favor se les pide elaborar sus exposiciones, si para las exposiciones se necesita de alguna implementación técnica (proyector de slides, de transparencias, etc.) se les solicita comunicarlo con el debido tiempo al correo electrónico [remar@ddm.com.pe](mailto:remar@ddm.com.pe) [cicda@ddm.com.pe](mailto:cicda@ddm.com.pe) o al telefax 463 9545. o con la Srta. Carola a [ccp@amauta.rcp.net.pe](mailto:ccp@amauta.rcp.net.pe) teléfono 425 1655

Sin otro particular me despido de Uds.

Atentamente.

Eduardo Barzola F.

Coordinador de la REMARPE.

## INFORME REMARPE JULIO 2002-EBF

De: Eduardo Barzola Farfán.

Coordinador ejecutivo de la REMARPE

A: Sr. César Paz López Coordinador Nacional CICDA PERÚ. Alcalde provincial de Castrovirreyna, Alcalde distrital de Santo Domingo, Limatambo, Haquira, Secclla, Santo Tomas de Pata, Canchis y Sicchez, Uchiza y Chupaca.

Asunto: Informe de reunión entre los alcaldes de Castrovirreyna, Santo Domingo y Haquira el 2 de julio.

Fecha: 3 de Julio del 2002.

La presente reunión se realizó en el marco del taller realizado por FONCODES para sistematizar las experiencias de planificación estratégica y validar elementos generales de las metodologías empleadas en estos procesos. Se realizó en la ciudad de Lima en el distrito de Cieneguilla entre el 1º y 2 de julio.

En la reunión se discutieron los siguientes temas:

- a. Postergación de la fecha del evento de integración
- b. Reafirmar los principios de la nueva Red
- c. Establecer mejor la agenda del taller.
- d. Trabajar mejor la estrategia de corto y mediano plazo.
- e. Incorporar más participantes.
- f. Replantear el presupuesto del evento.

g. Coordinación y apoyo al evento.

- a. Postergación de la fecha. A propuesta de William Gonzáles se discutió la posibilidad de cambiar la fecha tentativa del evento fijada para el 18 de Julio. Argumento problemas de disposición por estas fechas y la cercanía que no permitiría trabajar mejor este evento. Ante la aceptación de los demás participantes se planteó la postergación y se fijó la fecha para los días 8 y 9 de agosto.
- b. Reafirmar los principios de la nueva Red. El alcalde de Castrovirreyna señaló su preocupación por ¿cómo se constituiría la asociación? ¿Cómo integrarnos sin imponer opciones políticas? ¿Cómo integrar experiencias exitosas?Cuál es la alternativa: Aglutinar una cantidad amplia de municipalidades o ser sólo un grupo selecto de municipalidades. Carlos López (Alcalde Santo Domingo) indicó que cómo se había establecido en la reunión previa en su localidad con William Gonzáles (Alcalde de Haquira) la incorporación de municipalidades como asociadas a la red de municipalidades se sustenta en la preeminencia de los tres principios que comparten las dos redes, esa es la puerta de entrada para asociarse; además, la de reivindicar el papel del alcalde
- c. Establecer mejor la agenda del taller. Carlos López y William Gonzáles señalaron a su vez que sería interesante plantear mejor la agenda ya que lo que se propone es efectuar un taller que se denominaría “Taller de Fortalecimiento Institucional de las redes de Municipalidades rurales: Integración y generación de propuestas”.
- d. Trabajar mejor la estrategia de corto y mediano plazo. Ante la presentación del documento previo trabajado por parte del coordinador de la REMARPE, Los alcaldes señalaron la necesidad de precisar mejor la estrategia de corto y mediano plazo. Carlos López señaló que en relación de la estrategia de corto plazo era necesario precisar mejor un conjunto de actividades en torno a la búsqueda de apalancamiento financiero para la nueva estructura; además, de incorporar actividades para ordenar la oferta electoral y amarrada a ella las transferencias

organizadas de los procesos a los nuevos alcaldes para garantizar su sostenibilidad y, por último, El alcalde de Castrovirreyna señaló para luego del proceso electoral impulsar la sistematización de las experiencias de las municipalidades para que estas se capitalicen, difundan y sirvan como modelos de construcción de procesos de gestión alternativa de municipalidades rurales.

- e. Incorporar más participantes. En vista de la importancia del evento era necesario incorporar más actores de los mismos municipios que integran la red y municipios que están desarrollando gestión municipal “interesante”, además de invitados al evento. En el primer caso de los alcaldes directivos que integran ambas redes se planteó la presencia de un regidor que los acompañe al evento. En el segundo caso se plantea la presencia del Alcalde Provincial de Canchis (Cusco), al alcalde de Chumbivilcas y el alcalde de Ayabaca. Respecto a los invitados se planteó la necesidad de invitar a los representantes de COSUDE, OXFAM GB y CICDA por parte de la cooperación internacional, a coordinador nacional de la RED PERÚ, al coordinador de la AMSAT y al representante de la AMPE. En este caso se estableció que el papel de la RED PERÚ sería a la vez la de facilitar el evento.
- f. Replantear el presupuesto del evento. Producto de estas modificaciones a la propuesta inicial del evento se debería de replantear el presupuesto inicialmente propuesto y buscar financiarlo. Debido a que los gastos de materiales, pasajes, alimentación y alojamiento se modificarían con las variaciones planteadas en la reunión.
- g. Coordinación y apoyo al evento. Carlos López precisó que dará indicaciones a la coordinadora de la REMURPE, la señorita Carola para coordinar y apoyar las actividades previas al evento.

Eduardo Barzola Farfán

Coordinador de la REMARPE

INFORME RED DE MUNICIPALIDADES RURALES N ° 04 – 2002 EDBF.

DE: Eduardo Barzola Farfán.

Coordinador de la REMARPE

A: Los alcaldes de Castrovirreyna, Santo Domingo, Haquira, Limatambo y Sicchez, Angaraes Sur.

Asunto: Reunión con el congresista Walter Alejos y Asesores.

Fecha: Lima 04 de octubre del 2002.

Previos saludos a los señores alcaldes les informamos lo siguiente:

1. Dentro del marco de la campaña de incidencia política liderada por la asociación civil Calandria y Red Perú – al que nos invitaron a participar como red de municipalidades rurales- tal como se les informó vía e-mail, se realizó una reunión con el congresista Walter Alejos y sus Asesores para exponer el por qué se debe de incorporar precisiones en el proyecto de Ley orgánica de regiones sobre las municipalidades rurales. La incidencia en este proyecto de ley y en esta comisión es debido a que la región tendrá competencias de planeamiento, capacitación, etc. Que si no son claramente delimitados en su relación con la municipalidad rural, sobre todo, generará límites a la acción de los alcaldes. Lo que se busca incidir es en lograr la complementariedad entre los sub niveles del Estado
2. La estrategia fue la de presentar una propuesta trabajada por el grupo de incidencia, donde todas las contrapartes aportaron y recomendaron

elementos que podrían enriquecer la ley orgánica de regiones. Esta propuesta les fue enviada por correo electrónico para su divulgación y aportes.

3. Por nuestra parte nosotros señalamos que era importante como función del consejo nacional de descentralización el fortalecimiento institucional de las municipalidades rurales porque se encuentran en zonas de extrema pobreza y que en esta etapa se debería de cambiar de enfoque del asistencialista al de fortalecer capacidades que es la única garantía para vencer la pobreza. Con el fortalecimiento de las capacidades de gestión (entendiendo por gestión aquella en donde participa y fiscaliza la población) de las municipalidades se logrará, desde lo local, impulsar el desarrollo liderado por los municipios.
4. Se está coordinando para que alcaldes de nuestra red puedan ser entrevistados dentro de esta campaña, aún no se ha precisado si esta se efectúa en su localidad o vienen a Lima (hasta ayer se habló de viajar a Lima, pero parece que se ha cambiado de opinión). Pero se tiene que estar atentos por si esta posibilidad se presenta y podemos posesionarnos en el terreno mediático.
5. También se les envió la propuesta de Cactus data pero aún no he recibido respuesta. Es necesario que contesten a estas consultas para no decidir inconsultamente y se generen desencuentros o mal interpretaciones.

Me despido de Uds.

Atentamente.

Eduardo Barzola



### **3. Actas de sesiones de la comisión de Gobiernos locales**

**Acta de Sesión Ordinaria del miércoles 11 de setiembre de 2002 de la Comisión de Gobiernos Locales.**

**Sesión Ordinaria miércoles 11 de setiembre de 2002**

**Acta aprobada**

---

**Acta de Sesión  
Comisión de Gobiernos Locales  
Miércoles, 11 de setiembre del 2002  
Tercera Sesión Ordinaria**

En la ciudad de Lima, siendo las 14 horas con 30 minutos del día 11 de setiembre del 2002, en la Sala Anfiteatro Quiñones, se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales bajo la presidencia de la congresista Rosa Florián Cedrón con la asistencia de los señores congresistas Pedro Morales Mansilla, Alcides Llique Ventura, Mario Molina Almanza, Enith Chuquival Saavedra Luis Gasco Bravo, Arturo Maldonado Reátegui y Martha Moyano Delgado. Verificado el quórum reglamentario la señora Presidenta dio inicio a la Sesión de acuerdo a la agenda establecida.

Justificaron su inasistencia los señores congresistas Edgar Villanueva Núñez, Arturo Valderrama Chávez y Rosa León Flores.

La señora Presidenta dio inicio a la sesión, pasando a la estación de despacho.

#### **DESPACHO**

Se les ha repartido a cada uno de ustedes los documentos ingresados a la Comisión.

Si alguno requiriera de información, por favor, tendría que pedirlo a la secretaría.

Asimismo, se les ha entregado la relación de los proyectos ingresados a esta comisión, los cuales han sido remitidos a su despacho oportunamente. En la relación que ustedes tienen se detallan todos estos proyectos. si hubiera alguna observación sírvanse acercarse a asesoría.

La Presidenta señaló que los congresistas que estén de acuerdo para que estos proyectos pasen al Orden del Día sírvanse levantar la mano. Se aprobó por unanimidad.

### **INFORMES**

Acto seguido la Presidenta dio inicio a la estación de informes, informando que en la sesión pasada la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado, conjuntamente con la de Descentralización nos invitaron para que el día 20 tengamos una reunión conjunta donde se presentaría el señor Presidente del Consejo de Ministros esta sesión ha sido tratada para el día 29 de setiembre, oportunamente se les hará llegar la invitación.

### **PEDIDOS**

La Presidenta preguntó si algún congresista tenía algún pedido y la congresista Martha Moyano Delgado señaló que se en la sesión anterior solicito que se pidiera o se actualizara el proyecto de ley que regula las formas de elección de alcaldes y regidores, frente a eso me indicaron que iban a hacer el trámite correspondiente, y entre la lista de los proyectos de ley no lo veo consignado.

La Presidenta le señala que el pedido tiene que hacerlo el autor a través de Oficialía Mayor.

### **ORDEN DEL DIA**

La señora Presidenta mencionó que en la presente sesión tienen como invitada a la Ministra de la Mujer, Ana María Romero. A su vez mencionó que el Ministro de Salud y el Ministro de Educación se han dispensado.

También pone en conocimiento que el día de hoy damos inicio al debate de la

Ley Orgánica de Municipalidades. como ustedes saben el día de la instalación se les alcanzó un documento base, la asesoría viene trabajando otro documento producto del análisis de los proyectos ingresados y opiniones alcanzadas sobre el particular.

Se suspendió la sesión por breves momentos para esperar la llegada de la señora Ministra de la Mujer. Se reanuda la sesión indicando que se tardaría unos minutos. Como son:

Se trataron los aspectos más resaltantes del anteproyecto propone una ley orgánica que contenga sólo los aspectos generales, creación, clasificación, organización básica y funciones y deje a los gobiernos locales que regulen el resto a través de ordenanzas dentro de su autonomía, establece los requisitos básicos para la creación de las municipalidades metropolitanas, dejando a otras leyes la creación de éstas con sus regímenes especiales que cada caso requiera. Se regula el régimen de la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de una ley especial.

Les alcanzan a los Gobiernos Locales las leyes generales dictadas para el sector público, los gobiernos locales nacen de la demarcación territorial que aprueba el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo. Precisa que las autorizaciones de viaje al exterior y las iniciativas legislativas a presentarse al Congreso las aprueba el Consejo Municipal.

Crea los órganos de auditoría interna que dependen fundamentalmente de la Contraloría y cuya selección está cargo de esta.

El consejo dispone las auditorías a propuesta del alcalde, de los regidores, de los vecinos. Crea las procuradurías municipales encargadas de la defensa judicial de los intereses y derechos del gobierno local, establece la responsabilidad individual de los regidores por los actos violatorios de la ley en el ejercicio de su cargo y solidaria por los acuerdos adoptados a menos que salven su voto.

Otro de los temas importantes e sobre la remuneración del alcalde será fijada

de acuerdo a la capacidad económica de cada gobierno local y no podrá exceder de tres unidades impositivas tributarias. Establece que el monto mensual que por concepto de dietas perciban los regidores no podrá ser superior al 30% de la remuneración del alcalde, las mismas que se abonan por asistencia efectiva a cada sesión.

El alcalde que percibe remuneración no puede percibir dietas. Se fija una estructura orgánica administrativa gerencial básica, encabezada por un gerente municipal y complementada por las oficinas de planeamiento y presupuesto, asesoría legal, auditoría interna y procuraduría municipal, fortaleciendo la toma de decisiones administrativas.

Desde el día de la convocatoria a sesión de concejo los documentos, proyectos y mociones relacionados a la agenda deberán estar a disposición de los regidores, quienes deberán pedir aclaraciones e informes complementarios.

Las sesiones de consejo podrán ser aplazadas por una sola vez a solicitud del 25% de los regidores. El quórum de las sesiones en primera convocatoria es de la mitad más uno de los regidores hábiles y en segunda convocatoria se sesiona válidamente con el número de regidores asistentes.

Se refuerza la estructura administrativa a fin de evitar que los conflictos entre el alcalde y los regidores no afecten el normal funcionamiento de la municipalidad.

El gerente municipal puede ser removido por concejo, con el voto favorable de dos tercios del número hábil de regidores.

La señora Presidenta sometió a debate estos temas. La congresista Moyano se refirió sobre dos puntos: demarcación territorial y dieta de los regidores consideró que se debe debatir más el tema.

Los congresistas Llique, Gasco y Mansilla se refirieron a implementar mecanismos que permitan agilizar el trabajo de los congresistas en la sesión. Se suspendió la sesión y nuevamente se reanudó para darle la bienvenida a la

Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

La Ministra se refirió respecto al proceso de descentralización y el enfoque con respecto al anteproyecto de ley, puede ver algunos de los artículos. En el caso del artículo 4.º estamos proponiendo agregar una frase, luego de los gobiernos locales promueven, o sea, la finalidad del gobierno local que promueve, dirige las acciones necesarias para lograr, con participación vecinal, el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de jurisdicción, sugerimos agregar "y la construcción de equidad social". Esto, refiriéndonos a los programas sociales. Consideramos que la orientación de los programas sociales debe estar dirigidos a la búsqueda de una equidad social.

Luego, en el artículo 8.º, que se refiere a las competencias, también sugerimos introducir alguna idea respecto a las acciones correspondientes a los gobiernos locales, que estén dirigidos a superar la pobreza, a construir equidad, desarrollar capacidades en las personas y familias afectadas por la pobreza y la exclusión; consideramos que también es responsabilidad de las autoridades locales atender, tener esa orientación.

Otra sugerencia, en ese mismo artículo u otro que esté referido a las competencias, está relacionada con el niño, adolescente, personas adultas mayores y personas con discapacidad. Una sugerencia se refiere a que las autoridades locales, los gobiernos locales también debieran ejercer la defensa de los derechos de los niños, adolescentes, de acuerdo a la normatividad legal vigente; promover la defensa de los derechos de las mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad; promover y ejecutar en su jurisdicción las políticas para las poblaciones en riesgo. Los miembros de la Comisión hicieron las respectivas preguntas y luego en la presente sesión se contó con la presencia del asesor del despacho ministerial de salud, el doctor Manuel de la Flor Matos quien agradeció la invitación. Mencionó que el Ministerio de Salud viene desarrollando un mecanismo de atención oportuna a la población en el tema de la descentralización; todo esto dentro de un contexto técnico, administrativo y económico. Así, del Poder Ejecutivo, sobre todo del Ministerio de Salud, impulsamos la Ley del Sistema Descentralizado y Coordinado del

Sector Salud, aspecto importante para el objeto y desarrollo de un proceso de descentralización en el sector. En el Ministerio, en la descentralización de competencias, se ha venido trabajando de manera progresiva en este tema, sobre todo en la atención asistencial, basado en una atención directa de la población. Así, a partir de acciones administrativas y de la dirección central, la dirección regional y de las direcciones subregionales de Salud hemos venido atendiendo a la población. El Director Administrativo del Despacho del Viceministro, el señor Carlos Linares Arcela señaló que tenemos nuestra organización desde las direcciones regionales de salud y direcciones subregionales y redes de salud. Estas direcciones regionales tienen su competencia administrativa y técnica descentralizada ya. Ellos se basan en las normas que dicta el Ministerio de Salud, desde el punto de vista técnico, como órgano rector en salud. Pero hacen su desarrollo de actividades completamente descentralizadas, tal es así que también ustedes deben tener conocimiento de los CLASS, que también están a cargo de las direcciones regionales, y ellos hacen los contratos respectivos para el desarrollo de actividades a ese nivel. Además mencionó que todas las actividades técnicas de salud sí están descentralizadas, pero que nosotros proponemos acá es que las inversiones en salud, la promoción en salud también sea a través de los gobiernos locales, que sean y que inviertan para que el gobierno nacional invierta los pocos recursos que tiene en otras actividades de mayor prioridad o a nivel nacional del ámbito nacional. Luego el procedió a responder las preguntas de los miembros de la Comisión. La presidenta señaló que no habiendo otra pregunta agradeció su asistencia y los invitó a retirarse cuando lo crean conveniente.

La Presidenta mencionó que hay tres dictámenes que tienen que ser votados. Y procedió a la votación, del Proyecto de Ley que propone permitir el cobro de arbitrios a través de los servicios públicos. No estando a favor por unanimidad el proyecto pasará al archivo.

Tenemos el proyecto de ley para inclusión de los alcaldes en el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras. Por unanimidad pasará al archivo.

El dictamen en virtud del cual se propone regular el cobro del parqueo vehicular. Fue Aprobado por unanimidad.

Siendo las diecisiete horas y tres minutos la Presidenta dio por concluida la sesión.

Forma Parte de la presente acta la transcripción magnetofónica de la sesión.

Lima, 11 de setiembre de 2002

ROSA FLORIAN CEDRON. Presidenta.

PEDRO MORALES MANSILLA Vicepresidente.

ALCIDES LLIQUE VENTURA. Secretario

MARIO MOLINA ALMANZA Miembro titular

GILBERTO DIAZ PERALTA Miembro Titular

ENITH CHUQUIVAL SAAVEDRA. Miembro Titular.

EDGAR VILLANUEVA NUÑEZ. Miembro Titular

ARTURO VALDERRAMA CHAVEZ. Miembro Titular.

ROSA MARINA LEON FLORES. Miembro Titular.

LUIS GASCO BRAVO. Miembro Titular

ARTURO MALDONADO REATEGUI. Miembro Titular

MARTHA MOYANO DELGADO Miembro Titular

## **Acta de Sesión Ordinaria del lunes 30 de setiembre de 2002 de la Comisión de Gobiernos Locales.**

### **Sesión Ordinaria lunes 30 de setiembre de 2002**

#### **Acta aprobada**

---

#### **Acta de Sesión Comisión de Gobiernos Locales Lunes, 30 de setiembre del 2002 Quinta Sesión Ordinaria**

En la ciudad de Lima, siendo las 15 horas del día 23 de setiembre del 2002, en la Sala de Sesiones Primer Nivel "Sala Grau" del Palacio Legislativo, se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales bajo la presidencia de la congresista Rosa Florián Cedrón con la asistencia de los señores congresistas Arturo Maldonado Reátegui y Luis Gasco Bravo.

Verificado el quórum reglamentario la señora Presidenta dio inicio a la Sesión de acuerdo a la agenda establecida.

Justificaron su inasistencia los señores congresistas Mario Molina Almanza, Pedro Morales Mansilla, Alcides Llique Ventura, Enith Chuquival Saavedra Martha Moyano Delgado y Arturo Valderrama Chávez

Acto seguido sometió a votación la aprobación del acta de la sesión anterior, la cual no habiendo objeción alguna fue aprobada por unanimidad, pasando a la sección de Despacho.

#### **DESPACHO**

La señora Presidenta indicó que habían ingresado esta semana ocho proyectos de ley N° 3383, 3384, 3897, 3926, 3911, 3928, 3903 y 3901, los cuales fueron sometidos al voto para ser vistos en Orden del Día, siendo ello aprobado por unanimidad, pasando a la sección Informes.

#### **INFORMES**



No habiendo informe alguno, pasó a la sección de Pedidos.

### **PEDIDOS**

La señora Presidenta dio el uso de la palabra a la congresista Moyano Delgado quien manifestó un asunto relacionado con los pobladores de la ciudadela de Pachacutec, as quienes no se les estaba brindando el apoyo requerido por parte del gobierno para poder regularizar su situación con referencia a los terrenos que habitan por lo cual hizo un pedido a la Comisión o a asesoría para que formulen un proyecto de ley marco que vea su situación.

Acto seguido la señora Presidenta dio el uso de la palabra al congresista Maldonado Reátegui, quien sugirió con respecto al tema de parqueo vehicular, que sea trabajado con los asesores, señaló así mismo que se debía oficiar al Jurado Nacional de Elecciones para que este informe sobre la documentación necesaria para la solicitud de vacancia de un alcalde.

Seguidamente hizo uso de la palabra el congresista Morales Mansilla, quien hizo el pedido que se prioricen los proyectos de ley en cuanto al dictamen que tiene que ver con las dietas municipales.

A continuación el congresista Gasco Bravo señaló que la comisión debería dirigirse a la Contraloría General de la República con la finalidad de que esta acelere los procesos de investigación contra los alcaldes denunciados al Ministerio Público. El congresista Llique Ventura indicó que se debía solicitar información al Jurado Nacional de Elecciones respecto a la regularización de las tachas por parte de las listas electorales en contienda, así mismo señaló que ante la imposibilidad de que el 50% de los congresistas asistan a las sesiones de comisión, era una opción más viable el declarar a la sesión en sesión permanente.

Posteriormente hicieron uso de la palabra los congresistas Chuquival Saavedra, Moyano Delgado quienes apoyaron la propuesta del congresista Llique Ventura, con las intervenciones finales de los congresistas Morales Mansilla y Gasco Bravo la señora Presidenta dio inicio a la sección de Orden del Día.

### **ORDEN DEL DÍA**

La señora Presidenta indicó que se procedería al debate del articulado del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Municipalidades, para lo cual el señor asesor

daría lectura a cada artículo para ser debatido y votado.

Acto seguido el señor asesor procedió a la lectura de los artículos correspondientes al Título Preliminar.

Los artículos 1° y 2°, no recibieron observación alguna por lo que se aprobaron por unanimidad, con referencia al artículo 3°, la congresista Moyano Delgado señaló que se estableciera aparte que la municipalidad provincial pudiera crear mediante ordenanza un centro poblado, ya que entiende que generalmente se está hablando de provincia, no tomando en cuenta en algunos casos la opinión del distrito. A ello la señora Presidenta manifestó que tratándose de un Título Preliminar, debería retomar el tema cuando se llegue a los artículos referentes a centros poblados, sometido al voto, se aprobó por unanimidad el artículo 3°

.Luego de ello cede momentáneamente la Presidencia al congresista Morales Mansilla, quien cede el uso de la palabra al señor asesor dando lectura al artículo 4°, luego de ello las congresistas Moyano Delgado y Chuquival Saavedra tomaron el uso de la palabra respectivamente indicando algunas modificaciones que se podría realizar al artículo, así mismo el congresista Morales Mansilla sugirió que se unificara la terminología empleada a fin de que todos entiendan lo mismo con las palabras utilizadas, en igual sentido se manifestaron los congresistas Llique Ventura y Maldonado Reátegui, luego la señora Presidenta sometió el artículo 4° con cargo a redacción, siendo este aprobado por mayoría.

Luego de intervenciones de los congresistas Morales Mansilla y Maldonado Reátegui, la señora Presidenta cedió el uso de la palabra al señor asesor, quien pasó a dar lectura al artículo 5°, el cual fue dejado para un debate posterior debido a los pedidos formulados por los congresistas Morales Mansilla y Moyano Delgado, pasando seguidamente al artículo 6°, el cual al no tener observación alguna por parte de los señores congresistas fue aprobado por unanimidad.

Posteriormente se retomó el debate sobre el artículo 5° del Título Preliminar, luego del cual la señora Presidente indicó que se suspendería la votación de referido artículo, pasando seguidamente al Título I de las Disposiciones Generales, con lo que el señor asesor pasó a dar lectura del artículo 1°, sometido a debate, el congresista Maldonado Reátegui propuso una modificación al artículo, luego de dar lectura al artículo 1° con la modificación planteada, fue sometido a votación siendo aprobado por unanimidad.

Continuó el señor asesor, dando lectura al artículo 2°, sometido a debate luego del

cual se sometió a votación con cargo a redacción, siendo aprobado por unanimidad.

Acto seguido la señora Presidenta dio por terminada la sesión de Comisión, siendo las 17 horas con 25 minutos. Forma parte de la presente acta la transcripción magnetofónica de la sesión.

ROSA FLORIAN CEDRON. Presidenta

PEDRO MORALES MANSILLA. Vicepresidente

ALCIDES LLIQUE VENTURA. Secretario

MARIO MOLINA ALMANZA. Miembro Titular

GILBERTO DIAZ PERALTA. Miembro Titular

ENITH CHUQUIVAL SAAVEDRA. Miembro Titular

EDGAR VILLANUEVA NUÑEZ. Miembro Titular

ARTURO VALDERRAMA CHÁVEZ. Miembro Titular

ROSA MARINA LEON FLORES. Miembro Titular

LUIS GASCO BRAVO. Miembro Titular

ARTURO MALDONADO REATEGUI. Miembro Titular

ARTHA MOYANO DELGADO. Miembro Titular

**Acta de Sesión Ordinaria del miércoles 29 de enero de 2003 de la Comisión de Gobiernos Locales.**

**Sesión Ordinaria miércoles 29 de enero de 2003****Acta aprobada****Acta de Sesión****Comisión de Gobiernos Locales****Miércoles, 29 de enero del 2003****Novena Sesión Ordinaria**

En la ciudad de Lima, siendo las 14 horas con 30 minutos del día 29 de enero del 2003, en la Sala de Sesiones N° 2, se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales bajo la presidencia de la congresista Rosa Florián Cedrón con la asistencia de los señores congresistas Alcides Llique Ventura, Enith Chuquival Saavedra y Mario Molina Almanza. Verificado el quórum reglamentario la señora Presidenta dio inicio a la Sesión de acuerdo a la agenda establecida. Justificaron su inasistencia los señores congresistas Arturo Valderrama Chávez, Rosa León Flores, Luis Gasco Bravo y Martha Moyano Delgado.

**INFORMES**

Acto seguido la presidenta dio inicio a la estación de informes, informando sobre las reconsideraciones que se han hecho a algunos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades que se estarán viendo en el pleno.

**ORDEN DEL DIA**

La señora Presidenta dio el uso de la palabra al señor asesor para la explicación de los artículos que han sido observados.

El asesor considera menester señalar que las leyes orgánicas se aprueban en doble votación y requieren votación calificada, más de 61 o más votos.

Se presentaron dos observaciones planteadas por el congresista Alejos una del artículo 80° y 160°

Respecto del artículo 80°.- referido a las competencias en materia de prestación de

servicio público de agua, saneamiento, alcantarillado y todos esos temas. La Ley de Bases de Descentralización establece la prestación de esos servicios como competencia exclusiva de los Gobiernos Locales. La Comisión aprobó que la prestación de servicios de agua, desagüe, alcantarillado es competencia de los Gobiernos Locales en forma directa o indirecta a través de concesión.

Pero la reconsideración planteada por el Congresista Alejos se sustenta en que existen organismos reguladores como, la Sunass, referido al tema de prestación de servicios. El señor asesor señala que no se puede variar la Ley de Bases. Por lo cual se varió el verbo para tener los mismos verbos que establece para esta competencia la Ley de Bases, los verbos son administra y regular la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y desagüe.

Respecto del artículo 160°.- referido a la estructura municipal de Lima respecto a la Asamblea Metropolitana de Lima.

Lima no es región pero asume funciones de gobierno regional, por lo tanto, los estamentos previstos en materia de regiones para cumplir competencias municipales tiene que adecuarse a lo que establecen en la Ley de Municipalidades en el aspecto de Lima Metropolitana. En la Ley de regiones se previó que en el caso del Consejo de Coordinación Regional para los lugares donde hubiera región, en el caso de Lima, La Asamblea Metropolitana.

La reconsideración consiste en que la estructura planteada para la región sea trasladada al ámbito municipal, que tenga la misma composición en el aspecto municipal. El planteamiento es que no se puede tener la misma estructura porque en la región puede haber un nivel de participación ciudadana, en el caso del ámbito municipal la participación es vecinal porque está limitada a quienes residen dentro de la jurisdicción del Gobierno Local. Porque sería ilógico que un vecino que reside en el distrito de San Isidro se apersona al Consejo Municipal de Lince a pedir la vacancia del Alcalde de Lince donde no reside.

El señor asesor señaló que se está trabajando con el Presidente de la Comisión de Descentralización Walter Alejos para establecer en un tercer párrafo que se establezca cuando la Asamblea Metropolitana tenga que ver aspectos regionales derivados de la Ley de Regiones, podrá haber los niveles de participación ciudadana que correspondan de acuerdo al reglamento propio del consejo. Para evitar un debate innecesario en el Pleno.

Otra reconsideración es la planteada por el congresista Rafael Rey y Xavier Barrón, referido al tema cómo se establecen las remuneraciones de los Alcaldes y dietas de los regidores. Ellos plantean que no existan topes. El argumento más valedero es que los Gobiernos Locales tienen autonomía económica y administrativa y dentro ello corresponde fijar sus propias remuneraciones.

El mecanismo aprobado por la comisión podría traer problemas porque se establece que no podrá el alcalde provincial ganar más que el Presidente Regional, igual el regidor de la provincial no puede ganar más que el consejero regional, los distritales tampoco más que los regionales. La Comisión estableció como propuesta ciertos topes, primer lugar la ciudadanía va a participar en el establecimiento y el control de estas remuneraciones y de estas dietas, por cuanto los acuerdos deberían ser publicados obligatoriamente bajo responsabilidad.

El segundo punto es que debería ser fijado de acuerdo a la real y tangible capacidad económica del gobierno local, para ello tendría que haber un informe previo de autorización presupuestal. Por el caso de la dieta de los regidores se estableció que no podían ganar más de cuatro dietas al mes y también que se paga por asistencia efectiva a las sesiones.

Otra reconsideración es la planteada por el congresista Henry Pease respecto al artículo 24°. Que consiste en mantener la figura del teniente alcalde, ahora llamado el primer regidor de la lista ganadora. Este término no existe, porque en las elecciones se elige a un alcalde y regidores. El tema es de forma y no de fondo.

Otra reconsideración es la presentada por el congresista Yonhy Lescano, a diversos artículos referidos al tema de centros poblados. La Comisión optó siguió la línea de la Ley de Marcación territorial que prohíbe por cinco años la creación de nuevas municipalidades y que restringe el tema de los centros poblados, incrementa algunas restricciones a la creación de centros poblados dentro de la Ley Orgánica. Era necesario de que hubiera mínimo mil ciudadanos de una jurisdicción que hiciera la petición, que hubiera un proceso de elección para las autoridades, que hubiera, que hubiera un informe técnico de la municipalidad que lo crea respecto al aspecto presupuestal de cuánto iba a asignar para el cumplimiento de la prestación de un servicio, un lugar al cual no podía llegar y adicionalmente otros temas.

Con respecto a la propuesta por el congresista el asesor señaló que al momento de plantear la reconsideración se partió de un error de lectura a un artículo de la Constitución que ya estaba derogado, de allí partió el error razón por la cual se hizo tantas propuestas de reforma. Por lo tanto, asesoría considera que posiblemente las retire.

El congresista Rafael Rey y Maldonado hicieron una observación al tema de registros civiles. Cuando hubo la reforma constitucional del estamento electoral en tres se creó la ONPE, estaba el Jurado Nacional de Elecciones y la Reniec, se le otorga la Reniec la facultad de los registros públicos para lo cual se le dio un plazo determinado no cumpliendo con ello se suscribió mucho convenios con las municipalidades. Y no se cumplió razón por la cual las municipalidades siguen ejecutando esa función registral sin convenio con la Reniec, pero lo que establecen.

Los congresistas han mantenido la propuesta de Registro Civil como competencia municipal, por el hecho de que en algunos casos ni siquiera había convenios y seguía manteniendo la municipalidad los registros y si quitábamos simplemente las municipalidades tenían que abstenerse totalmente al tema de registro e iban a quedar muchos lugares de repente sin posibilidad de registrar, de hacer registros civiles. La Propuesta consiste en mantener el término de registros civiles como competencia, pero en mérito a los convenios suscritos con el Reniec para no ir en contra.

La Contraloría General de la República mediante un oficio, plantea tres puntos en tres artículos 30°, 141°, y la Tercera Disposición Complementaria.

Con respecto al artículo 30°.- Los jefes de los órganos de auditoría interna deben emitir un informe anual a sus consejeros respectivos. La propuesta de la Contraloría General de la República es agregar conforme a la Ley del Sistema Nacional de Control con la finalidad de no dejar de lado el principio de reserva.

El otro punto se refiere aquella que se señala que cuando una municipalidad no puede por cuestiones de recursos humanos mantener un órgano de control interno en su jurisdicción, decimos que por convenio con la Municipalidad provincial el órgano de auditoría puede extender sus funciones para cumplir con esos informes anuales a los que se refiere tanto esta ley como la Ley Orgánica del Sistema

Nacional de Control. La Contraloría señala que no es necesario ese convenio que debe quedar a discrecionalidad de la Contraloría porque dependen funcional y orgánicamente de él., bastaría que ellos den una orden al órgano de control interno al cual dependen funcionalmente y se tendría que ir a prestar servicio anual que corresponde, a la distrital o a cualquier otra que no tuviera.

El artículo 141°.- se refiere que en el caso de las municipalidades ubicadas en zonas rurales, éstas no están obligadas a contar con un órgano de control interno sin que ello signifique que no deban cumplir las funciones de que tengan anualmente un informe de auditoría, estados contables y todo.

Lo que propone La Contraloría es que no se ponga así porque se puede entender equívocamente como una exoneración expresa, se debe poner que debe cumplirse de acuerdo a la norma y ellos tienen normas especiales.

La tercera Disposición Complementaria, teniendo en cuenta la imposibilidad de las municipalidades rurales quizá de tener procuradores, de tener un sistema contable, llevar un sistema contable tal como lo lleva cualquier institución estatal o de asumir completamente las normas de control porque no cuentan con profesionales suficientes como para llevar todas las normas de control, señalaron que tanto la contaduría, la Contraloría, por el Ministerio de Justicia para el caso de los procuradores, tendrían que hacer normas especiales adecuadas para las municipalidades rurales porque es otra realidad, que fue el fundamento casualmente para crear este espacio especial para las municipalidades rurales.

La Contraloría establece que en este caso los deben eximir, porque ellos tienen atribución como para crear normas especiales. Asesoría señala que si bien tienen esas atribuciones, no lo han hecho en todo este tiempo. Es mejor poner para que se cumplan con hacer esas normas especiales. Por lo cual el señor asesor consideró que no se debía tomar esta última propuesta porque las otras si son aceptables.

Llegó otra propuesta indirectamente del Ministerio de Justicia, de la Sunarp, la Superintendencia de los Registros Públicos, que en realidad son cuestiones básicas que no dan lugar a mayor comentario. El asesor comentó que las mismas felicitaron a la Comisión y al Pleno por la aprobación de la Primera Disposición Complementaria, por la cual se le otorgan facultades a los Registros Públicos para que lleven a cabo el saneamiento de las propiedades que no están regularizadas en



materia registral de mutuo propio, de oficio, o a pedido de parte, porque no cuentan con esas facultades con las que sí contó en su momento Cofopri para poder hacer el saneamiento en otra zona. Sin embargo, la propiedad urbana no tiene esas facilidades.

El asesor señaló que de esa manera en poco tiempo se va a poder sanear la propiedad urbana.

La señora Presidenta le concedió el uso de la palabra a la congresista Enith Chuquival Saavedra, la misma que declara su conformidad por lo expuesto por el señor asesor. La Presidenta pone en conocimiento a la sala que tenemos el quórum reglamentario, por lo cual solicita al señor asesor que de lectura a los dictámenes que están dentro de la agenda de trabajo y sus respectivas conclusiones.

El congresista Llique considera que antes de proceder a que se de lectura de los dictámenes se pueda conversar con los actores que han solicitado las reconsideraciones, a fin de discutir con ellos estos temas. Como la propuesta del congresista Yonhy Lescano que incurrió en un error al citar el artículo de la Constitución que se encontraba derogado y de este modo pueda darse cuenta en el menor tiempo y retirar la propuesta. Con respecto a remuneraciones, no se puede generalizar y considera que el que plantea una reconsideración también tiene que poner alternativa probablemente. Y luego votarlos con una pequeña modificación.

El tema de la participación civil considera que no se debe votar porque es un tema ya aceptado. Con respecto a la figura del teniente alcalde se considera que debe recoger y la modificación no va a tener ninguna incidencia en el fondo. La presidenta manifestó que en cuanto a las reconsideraciones del congresista Lescano el conversó con ella y la comisión tenía la razón pero no las retiró todavía; pero con respecto al tema de centros poblados no se puede aceptar y se mantenga la posición de la comisión porque es anticonstitucional. La señora Presidenta solicitó al asesor que diera lectura a los dictámenes.

El asesor solicita el permiso de la Presidenta para señalar que la propuesta del congresista Lescano plantea que se les asigne un presupuesto, lo cual constituye administrativa de gasto y también sería inconstitucional. El asesor señaló que son dos dictámenes. El congresista Llique ventura manifestó que quisieran ir a marcar asistencia a la sesión del pleno que ya se inició y que se iba a votar en la tarde sobre el régimen agrario. Y se comprometió a regresar. En vista de lo suscitado la

Presidenta de la comisión suspendió la sesión siendo las quince horas y cuarenta minutos.

Forma parte de la presente acta la transcripción magnetofónica de la sesión.

Lima, 29 de enero de 2003

ROSA FLORIAN CEDRON. Presidenta

PEDRO MORALES MANSILLA. Vicepresidente

ALCIDES LLIQUE VENTURA. Miembro Titular.

MARIO MOLINA ALMANZA, Miembro Titular

GILBERTO DIAZ PERALTA. Miembro Titular

ENITH CHUQUIVAL SAAVEDRA. Miembro Titular

EDGAR VILLANUEVA NUÑEZ. Miembro Titular

ARTURO VALDERRAMA CHAVEZ. Miembro Titular

ROSA MARINA LEON FLORES. Miembro Titular

LUIS GASCO BRAVO. Miembro Titular

ARTURO MALDONADO REATEAGUI. Miembro Titular

MARTHA MOYANO DELGADO. Miembro Titular

**Acta de Sesión Ordinaria del miércoles 5 de marzo de 2003 de la Comisión de Gobiernos Locales.**

**Sesión Ordinaria miércoles 5 de marzo de 2003****Acta aprobada**

---

**Acta de Sesión  
Comisión de Gobiernos Locales  
Miércoles, 05 de marzo del 2003  
Décima Sesión Ordinaria**

En la ciudad de Lima, siendo las 14 horas con 30 minutos del día 05 de marzo del 2003, en la Sala de Sesiones N° 2, se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales bajo la presidencia de la congresista Rosa Florián Cedrón con la asistencia de los señores congresistas Alcides Llique Ventura, Mario Molina Almanza, Arturo Maldonado Reátegui y Martha Moyano Delgado.

Verificado el quórum reglamentario la señora Presidenta dio inicio a la Sesión de acuerdo a la agenda establecida.

Justificaron su inasistencia los señores congresistas Pedro Morales Mansilla, Enith Chuquival Saavedra, Edgar Villanueva Núñez, Arturo Valderrama Chávez, Rosa León Flores y Luis Gasco Bravo.

**INFORMES**

La señora Presidenta procedió a informar a los señores congresistas que el Poder Ejecutivo había realizado 34 observaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que se debería deliberar si se continuaba con el texto observado o en todo caso se debía plantear un texto sustitutorio.

Acto seguido procedió a otorgar la palabra a la congresista Moyano Delgado la que manifestó que alcaldes de distintas provincias habían firmado una moción solicitando al Presidente de la República se apruebe la Ley Orgánica de Municipalidades tal y como está planteado.

Siguiendo con el desarrollo de la sesión y no habiendo otro informe, la señora

Presidenta procedió a iniciar la estación de orden del día.

### **ORDEN DEL DÍA**

La señora Presidente señaló que el señor asesor procedería dar un informe sobre las observaciones formuladas a la Ley Orgánica de Municipalidades, planteando posible medidas a tomar, a fin de que sean estudiadas por los congresistas, posteriormente concedió el uso de la palabra al congresista Reátegui Maldonado quien solicitó se declare a la comisión en sesión permanente con la finalidad de facilitar la absolución de las observaciones.

La señora Presidente procedió a someter al voto la propuesta del congresista Reátegui Maldonado, siendo aprobada ésta por unanimidad, luego de ello procedió a otorgar el uso de la palabra a la congresista Moyano Delgado quien manifestó la intención de revisar sólo las observaciones sobre las cuales se había resuelto aceptarlas, ello con la finalidad de poder avanzar mejor.

Acto seguido la señora Presidenta cedió el uso de la palabra al señor asesor a fin de que dé cuenta de las observaciones y la postura tomada.

El señor asesor manifestó que las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, en su mayoría constituían observaciones de forma y no de fondo, ello es, que se trataba de opciones legislativas, señalando que en muchos casos el Poder Ejecutivo considera tener una mejor alternativa legislativa a la aprobada por la comisión y posteriormente por el pleno.

La primera observación hacer referencia al artículo 51° de la Ley, el cual establece que el 20% de regidores pueden solicitar un recurso de reconsideración sobre un acuerdo que se adoptó en una ordenanza, a ello plantea el Poder Ejecutivo que no debería utilizarse el término "recurso de reconsideración", toda vez que, dicho recurso está establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos, señalando que en todo caso se debería utilizar el término "solicitud de reconsideración" o cualquier otro término con la finalidad de evitar confusiones. A ello señaló que, se trataba de una observación de forma y no de fondo, aduciendo además que técnicamente era procedente.

Continuando con el desarrollo de las observaciones, señaló que el artículo 53° fue observado por el Ministerio de Economía toda vez que, hace referencia a que los gobiernos locales tienen como plazo para elaborar su presupuesto hasta el 31 de diciembre del año correspondiente al ejercicio anterior, pudiendo ello generar problemas en la medida que el Ministerio de Economía tiene que presentar el presupuesto a fines del mes de agosto. Asesoría consideró que se podría modificar poniendo que el presupuesto podrá ser aprobado dentro del plazo que establezca la normativa de la materia.

La observación hecha por el Poder Ejecutivo sobre el artículo que hace referencia a las empresas municipales, es una cuestión de forma, ello debido a que, en muchos casos se asume que dentro de los bienes que tienen las municipalidades se encuentran las empresas municipales, señalando que en materia técnica, no es estrictamente la propiedad sobre las empresas, sino más bien sobre las acciones o participaciones de ellas, por lo que se planteó que se modifique el numeral 3 de dicho artículo y se ponga que no son propietarias de las empresas, reemplazándolo por "son bienes de las municipalidades las participaciones y/o acciones de las empresas municipales".

Con referencia al artículo 56°, el cual señala que no pueden ser propiedad las vías y áreas públicas, estando incluidas el suelo y subsuelo, en la doctrina se manifiesta la existencia de bienes de dominio y uso público, entendiéndose que sobre estos bienes no puede existir propiedad alguna por parte de particulares, pero sin embargo es posible que quien lo use sea quien tenga competencia sobre la materia. Ello implica considerar que no corresponde a las municipalidades de bienes de dominio y uso público, sino que más bien que, por ser materia de su competencia las administra, por tanto, asesoría consideró que debería producirse un cambio, indicando que no corresponde la propiedad de los bienes de dominio y uso públicos a las municipalidades, y que se incluya un párrafo al final que indique por ser de su competencia corresponden a las municipalidades.

En cuanto al artículo 64°, el cual habla sobre el tema de las donaciones de las municipalidades, dentro de las cuales se incluye a los bienes que están exentos del pago de los derechos registrales, señalando el Poder Ejecutivo que, al encontrarse las oficinas registrales con un presupuesto no financiado totalmente, sugieren que no

se exonere de todos los impuestos a dichas donaciones sino más bien, se exonere de aquellos que la ley permite. Ante ello asesoría señaló su conformidad con el primer tema, ello es, que si debe ser de acuerdo a ley que se exonere todos los impuestos y derechos que pudieran haber, sin embargo no hay conformidad con el tema referente a la exoneración de los derechos registrales, ello ya que si bien eso significa una disminución en los ingresos de las oficinas registrales, en la primera disposición complementaria se indica que los bienes deben estar completamente saneados, con lo cual se está dando una importante fuente de ingresos propios a las municipalidades.

La observación realizada sobre el artículo 69° hace mención a lo relativo al pago de los derechos de extracción de materiales de construcción, asesoría planteó que el tema en discusión en este punto era una cuestión de opción legislativa en la medida que se optaba por mantener las rentas municipales obtenidas por este concepto o en todo caso se obviaba aquello y se siga la postura de que sean las autoridades del gobierno central las que hagan efectivo el cobro por dicho concepto.

Continuando con el desarrollo de las observaciones se planteó aquella formulada al artículo 70°, artículo que hace referencia a los arbitrios municipales (limpieza, parques y jardines y serenazgo), los cuales mediante convenios con empresas que prestan servicios públicos sea posible el cobro de los mismos. Seguidamente señaló asesoría que años atrás se cuestionó una norma similar en la medida que se vinculaba el precio del servicio municipal al del servicio público, ello produjo que se declarara inconstitucional la normativa. A ello el Poder Ejecutivo recomienda que se haga un agregado a la norma de tal manera se le permita al contribuyente que se pague indistintamente y por separado ambos conceptos dentro del mismo recibo, ello con la finalidad que los efectos del pago de uno no involucren a los efectos del otro. Asesoría señaló que los argumentos que se dieron en el Pleno hacían referencia a la necesidad de un mecanismo de coacción para poder hacer efectivo el cobro de dichos conceptos. Señaló asimismo que debería aceptarse la propuesta del Ejecutivo.

Con respecto al artículo correspondiente a las materias de competencia municipal, señaló asesoría la existencia de un cambio, ello con referencia al nombre de la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA), señalando que el nombre no es correcto y por tanto es necesaria la modificación, cambiando el nombre actual de Comisión Nacional de Desarrollo de Vida, que es la que se

encuentra en el texto, por Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas.

La observación hecha al artículo 81° señala que existe una entidad que se encarga de normar lo referente a al transporte fluvial, por lo cual indica que existiría una superposición de las funciones entre la dirección que tiene a cargo estas funciones y las municipalidades. Ante ello asesoría manifestó que se debería incorporar el numeral 1.1 al artículo 81°, el cual debería indicar “conforme a ley” con lo cual se estaría engarzando la competencia perteneciente a las municipalidades con la correspondiente a esta dirección.

La observación formulada al artículo 121°, el cual hace referencia a la cooperación de la policía con las municipalidades en el tema de seguridad ciudadana, señala así el Poder Ejecutivo que al poner en la norma que debe de obedecer a ciertas directivas que respecto a esa competencia municipal se imparta, se está invadiendo funciones de la competencia, poniendo funciones a la Policía Nacional que no están dentro de su Ley Orgánica. Ante ello se planteó que tal como la Constitución plantea, es deber de la Policía apoyar a las municipalidades, por lo que era lo más lógico, que los niveles de colaboración estén determinados en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sin embargo, si bien asesoría planteó que se mantuviera el artículo tal cual está, decidió que era conveniente agregar un párrafo adicional o hacer una modificación en el cual se estipule que la policía está sujeta en el ámbito de seguridad ciudadana a las instrucciones y directivas municipales.

La congresista Moyano indicó que se debería especificar las diversas situaciones en las cuales las municipalidades podrían solicitar el apoyo de la policía, ya que de no ser así se estaría restringiendo a seguridad ciudadana. A ello, asesoría respondió que se debía entender que el artículo en discusión sólo hacía referencia al tema de seguridad ciudadana y que las otras situaciones en que las municipalidades debían solicitar apoyo a la policía estaban determinadas en un artículo expreso.

Prosiguiendo con el desarrollo de la sesión, asesoría indicó que la observación formulada al artículo 144°, hace referencia a las municipalidades rurales las cuales no tienen la posibilidad de obtener grandes recursos en la medida que en ellas no es viable el cobro por concepto de impuesto predial, ni licencias ni derechos, con lo cual le es importante la distribución de los recursos del FONCOMUN que a las municipalidades de la zona urbana. Es por ello que se puso en la norma

complementaria el carácter compensatorio que debería tener la Caja de Asignación del FONCOMUN.

A ello señala que, el Poder Ejecutivo considera que no se debería poner esa norma en la Ley Orgánica toda vez que es la ley de Tributación Municipal la encargada de establecer los criterios de distribución, con lo cual se estaría ampliando los criterios. Señala asesoría que el problema planteado sería uno de opción legislativa, indicando que se mantenga lo planteado por la Ley Orgánica o en todo caso se trabaje íntegramente en la Ley de Tributación y Financiamiento Municipal.

La siguiente observación hacía referencia al régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, indicando que en el artículo respectivo se indica que las municipalidades distritales en el territorio de la provincia de Lima, forman parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, pudiéndose entender que están dentro de su jurisdicción, estando comprendidas en el ámbito donde desarrolla sus funciones. Asesoría señaló que la observación planteada es un tema de forma más que de fondo el cual sería resuelto con una mejora en la redacción del mismo.

La siguiente observación planteada fue la del artículo 159°, en su numeral 5.3 que hace mención al control por parte de los municipios del abastecimiento y control de precios de medicamentos genéricos. Asesoría señaló que era mejor retirar dicha competencia a los municipios por que el control de precios estaba prescrito por la Constitución.

Así mismo la observación hecha al mismo artículo en su numeral 5.5, señalando que la competencia de supervisar a las entidades que brindan servicios de asistencia y reunión social, también le corresponde al sector salud. En este punto señaló asesoría que se agregue al numeral en cuestión “en coordinación con los órganos de gobierno competente”, con lo cual se estaría salvando la observación.

La siguiente observación señalada estaba relacionada con el tema de seguridad ciudadana, teniendo entre sus competencias la Municipalidad de Lima la de crear, normar, dirigir y controlar el sistema metropolitano de seguridad ciudadana. Se indicó que cuando se realizó el trabajo del artículo al respecto, se estuvo trabajando con el



Ministerio del Interior, en ese entonces bajo la dirección del ex ministro Gino Costa, quienes en ese entonces estaban trabajando la Ley de Seguridad Ciudadana, sin embargo, luego de la aprobación de la autógrafa se promulgó la Ley de Seguridad Ciudadana, con un texto distinto al tomado por la Ley Orgánica. Asesoría indicó que por tal motivo sería necesario adecuar el artículo respectivo a la Ley.

La observación realizada a la Décimo Tercera Disposición Complementaria, la cual manifiesta que ante problemas limítrofes se recurra al impuesto predial para determinar a qué jurisdicción correspondería el inmueble, hasta que se solucionara el problema, a ello el Poder Ejecutivo plantea que debería considerarse no sólo al impuesto predial como mecanismo de solución sino además debería agregarse a los arbitrios. En consecuencia asesoría plantea la incorporación de los arbitrios en el tema de predios.

Con referencia a la Décimo Novena Disposición Complementaria, la cual hacía referencia a la modificación del porcentaje de distribución del FONCOMUN, estableciéndose un incremento en el porcentaje para las municipalidades provinciales. Asesoría indicó que dicha modificación se dio en el Pleno y agregó además que ello iba en contra del principio de subsidiaridad, el cual señala que quien ejecuta las medidas es quien está más cercano a la población, por lo que se dio como ejemplo que si era la municipalidad distrital quien realizaba la obra por estar más cerca de la población, sería ella quien reciba un mayor porcentaje del FONCOMUN, y no a la provincial como se planteó, es por ello que asesoría planteó la supresión de esta disposición transitoria complementaria.

La observación realizada a la Vigésimo Quinta Disposición Complementaria, disposición que hace referencia a la extensión del plazo para que los nuevos alcaldes puedan aprobar y presentar su presupuesto, asesoría señaló que debido a la observación de la Ley se ha producido un desfase y por tanto, estando los presupuestos ya aprobados, solo quedaba la supresión de dicha disposición.

Habiendo concluido con la exposición de las observaciones realizadas por el poder Ejecutivo y haber escuchado las sugerencias hechas por asesoría, la señora Presidenta dio el uso de la palabra a los señores congresistas para que manifestaran sus respectivos puntos de vista, siendo la primera intervención la de la congresista

Moyano Delgado quien manifestó que se sometiera a voto aquellos artículos que se trataran de una modificación de forma, dejando para una discusión posterior aquellos que se trataran de una discusión de fondo. En igual sentido se expresó el congresista Maldonado Reátegui.

Acto seguido la señora Presidenta sometió a voto la propuesta formulada, siendo aprobada por unanimidad, a lo cual el señor asesor procedió a dar lectura a los artículos a votar.

Se inició la lectura con el artículo 51° el cual se planteó de la siguiente manera:

Artículo 51°.- Reconsideración de ordenanzas y acuerdos  
El 20% de los miembros hábiles del concejo pueden solicitar la reconsideración respecto a las ordenanzas y acuerdos en estricta observancia de su reglamento de organización interna y dentro del tercer día hábil a partir de su publicación. Con la decisión que adopte el concejo distrital o provincial queda agotada la vía administrativa.

Realizada la votación se aprobó por unanimidad el artículo 51°. Acto seguido el señor asesor prosiguió con la lectura del artículo 53°:

Artículo 53°.- Presupuesto de Gobiernos Locales

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y de gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley materia y en concordancia con los planes de desarrollo concertado de su jurisdicción.

Las municipalidades conforme a las atribuciones que le confiere el artículo 197° de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

El presupuesto municipal debe sustentarse en el equilibrio real de sus ingresos y egresos y estar aprobado por el concejo municipal dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia. Comprende el presupuesto de gastos corrientes y el de inversiones que se formula y ejecuta en función de los planes de desarrollo y

programas de inversión

Para efectos de la administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios, cuyo titular es el alcalde respectivo.

Sometido a voto el artículo 53°, fue aprobado por unanimidad, prosiguiendo el señor asesor con el artículo 73°:

Artículo 73°.- Materia de competencia municipal  
Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones señaladas en el Capítulo II del presente título, con carácter exclusivo o compartido en las siguientes materias:  
(...)

7. Prevención, rehabilitación y lucha contra las drogas

7.2 Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo de drogas. A iniciativa de la municipalidad se podrán organizar comités multisectoriales de prevención del consumo de drogas con la participación de la sociedad civil, con la finalidad de diseñar, monitorear, supervisar, coordinar y ejecutar programas o proyectos de prevención del consumo de drogas y de conductas de riesgo a nivel local, contando para ello con la asistencia técnica de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA

Puesto al voto el artículo 73°, el cual fue aprobado por unanimidad, sin embargo posteriormente la congresista Moyano Delgado solicitó una reconsideración de voto para así revisarlo en posterior debate, a ello la Presidenta indicó que el artículo 73° sería revisado en la próxima sesión. Continuando el señor asesor con el desarrollo de la sesión dio lectura al artículo 81° :

Artículo 81°.- Tránsito, viabilidad y transporte público  
Las municipalidades en materia de tránsito, viabilidad y transporte público ejercen las siguientes funciones:

(...)

2. Funciones exclusivas de las municipalidades provinciales.

2.1 Normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial, conforme a ley.

Puesto al voto el artículo 81°, fue aprobado por mayoría, absteniéndose el congresista Maldonado Reátegui. Prosiguiendo se revisó al artículo 152°:

#### Artículo 152°.- Municipalidades Distritales

La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima. Se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y en las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana

Puesto al voto el artículo 152°, se aprobó por unanimidad. Acto seguido se sometió al voto la Décimo Tercera Disposición Complementaria, la cual fue aprobada por unanimidad pero con cargo a redacción, ello como consecuencia de la observación formulada por el congresista Maldonado Reátegui, en la cual señalaba que los arbitrios se debían calcular en base al costo real y no en base al valor del autoavalúo, que del artículo en discusión se podría desprender que el cálculo de esos arbitrios podría realizarse en función del valor del autoavalúo, señalando a continuación el señor asesor que el sentido de la norma en cuestión está en conformidad con el artículo 69° de la Ley de tributación municipal y que por tanto lo que se podría hacer es mejorar la redacción del mismo.

Acto seguido se puso al voto la eliminación de la Vigésimo Quinta Disposición Complementarias, siendo aprobado por unanimidad.

Siendo estos los artículos que por modificaciones de forma se pusieron al voto y al haberse declarado la Comisión en Sesión Permanente, la señora Presidenta procedió a levantar la sesión siendo las 15 horas y 57 minutos.

Forma parte de la presente acta la transcripción magnetofónica de la sesión.

## **Acta de Sesión Ordinaria del lunes 10 de marzo de 2003 de la Comisión de Gobiernos Locales.**

### **Sesión Ordinaria Lunes 10 de marzo de 2003**

#### **Acta aprobada**

---

#### **Acta de Sesión**

#### **Comisión de Gobiernos Locales**

**Lunes, 10 de marzo del 2003**

#### **Décima Sesión Ordinaria**

En la ciudad de Lima, siendo las 14 horas con 30 minutos del día 10 de marzo 2003, en la Sala de Sesiones “Sala Grau” del Palacio Legislativo, se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales bajo la presidencia de la congresista Rosa Florián Cedrón con la asistencia de los señores congresistas Pedro Morales Mansilla, Alcides Llique Ventura, Mario Molina Almanza, Luis Gasco Bravo y Martha Moyano Delgado. Verificado el quórum reglamentario la señora Presidenta dio inicio a la Sesión de acuerdo a la agenda establecida.

Justificaron su inasistencia los señores congresistas Enith Chuquival Saavedra, Arturo Valderrama Chávez, Rosa León Flores Arturo Maldonado Reátegui.

#### **ORDEN DEL DÍA**

La señora Presidenta manifestó a los congresistas que habían asistido la sesión pasada que la comisión se había declarado en sesión permanente, motivo por el cual se continuaría con la revisión de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Ley Orgánica de Municipalidades, señalando que para ello asesoría se había reunido con representantes de PCM, del CND y de la SUNAT para intercambiar opiniones sobre las observaciones.

Acto seguido dio el uso de la palabra al señor asesor quien empezó su exposición señalando que en la sesión anterior se había obtenido la aprobación de cinco

artículos y el archivamiento de un sexto artículo.

Prosiguiendo con el desarrollo de las observaciones señaló la referente al artículo 56°, el cual quedó como pendiente con el nombre: Debate en comisión. Recordó asesoría que el Ejecutivo con referencia a este artículo había señalado que no era apropiado señalar como bienes las empresas municipales, sino que debían indicarse que son bienes de las municipalidades las acciones o participaciones de las empresas municipales. En el mismo artículo el Ejecutivo plantea que siendo las vías y áreas públicas bienes de dominio público, no pueden ser de propiedad de las municipalidades, a lo cual asesoría planteó que se debía retirarse el numeral 8) del artículo 56° y pasarse al final como un último párrafo indicándose así que las vías y áreas públicas, con subsuelos y aires, son bienes de dominio público.

Luego de la exposición con referencia al artículo 56°, la congresista Moyano Delgado solicitó al señor asesor explique el por qué se aceptaba la observación del Ejecutivo, ya que consideraba que no sólo las acciones son parte de las empresas sino también todos aquellos bienes que la conforman.

A ello el señor asesor procedió a informar que si bien la empresa está compuesta por un conjunto de bienes, estos son propiedad del empresario el cual tiene como título de esa propiedad a las acciones, las cuales representan la propiedad del empresario. Es por ello que no se puede hablar de empresas sino de acciones, ya que son éstas las que representan la titularidad de la empresa, lo cual a su vez es la titularidad sobre los bienes.

La segunda parte de la observación a este artículo tenía que ver con las vías y áreas, señalando que las mismas son de dominio público y por tanto no pueden ser objetos de propiedad, es por ello que las municipalidades no podrían asumir la propiedad sobre estos bienes, pero si más bien la defensa de los mismos dentro de su jurisdicción. Seguidamente procedió a dar lectura a la propuesta del artículo referido:

Artículo 56°.- Bienes Municipales

Son bienes de las municipalidades:

1. Los bienes e inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales
2. Los edificios municipales y sus instalaciones, y en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad
3. Las acciones y/o participaciones de las empresas municipales
4. Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente
5. Los terrenos eriazos abandonados y ribereños que les transfiere el gobierno nacional
6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas
7. Los legados o donaciones que se instituyan a su favor
8. Todos los demás que adquiera cada municipio. Las vías y áreas públicas con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público

Señaló así mismo el señor asesor, que el artículo 62° también está relacionado al tema de bienes de dominio y uso público, por lo que se sugirió por parte del ejecutivo el realizar una modificación.

#### Artículo 62°.- Condición de bienes públicos

Las playas, ríos manantiales, corrientes de agua, así como los lagos son de uso público. Solamente por razones de seguridad nacional pueden ser objeto de concesión para otros usos.

Debido a la ausencia temporal del congresista Morales Mansilla, la señora Presidenta le indicó al asesor que continuase con la lectura de las siguientes observaciones hasta el regreso del señor congresista para iniciar la votación de los artículos ya expuestos. Acto seguido el señor asesor continuó con el desarrollo de las observaciones mencionando la elaborada sobre el artículo 64°, el cual hace referencia la donación de los bienes de las municipalidades, la cual estaría exenta del pago de impuestos, pago de derechos registrales y arancelarios (en el caso de bienes que vienen del extranjero), señalando que

la observación consistía en que era preferible la remisión a la ley de la materia, que tiene que ver con donaciones y que las exonera al igual que el artículo en cuestión, señalando así que la redacción del artículo quedaría así: *están exoneradas de todo impuesto, conforme a la ley de la materia.*

Señaló así mismo, una observación proveniente de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, la cual hace referencia a la exoneración de los derechos registrales cuando se trata de donaciones entre el Estado, municipalidad o cualquier institución pública. Indicó que la SUNARP es una la cual se financia con sus propios recursos y por tanto, la exoneración podría generar problemas en dicha entidad. Sin embargo asesoría consideró que no debía atenderse este asunto por cuanto, las donaciones de bienes del Estado no se dan continuamente por lo que, las incidencias no serían muy importantes, señalando además que se le habían otorgado facultades a la SUNARP para que hagan el saneamiento de bienes en todas las propiedades urbanas, teniendo así un fuerte ingreso adicional, compensándose así lo que podría perderse por este concepto.

Seguidamente la señora Presidenta indicó que se realizaría la votación de los artículos leídos, esto es, de los artículos 56°, 62° y 64°, siendo aprobados por unanimidad. Continuándose con el desarrollo de la sesión se procedió a dar lectura al artículo 70°, el cual tiene que ver con la posibilidad de que las municipalidades pudieran firmar convenios con la SUNAT, así como otras empresas del sector público, ello para que a través de sus recibos se pueda realizar el cobro de los arbitrios municipales, no incluyendo lo referente al impuesto predial. A ello el Ejecutivo plantea que si bien es posible que las municipalidades puedan realizar este tipo de acuerdos sería necesario hacer la precisión de que los contribuyentes pudieran realizar el pago independiente del servicio público y de los arbitrios municipales.

Terminada la explicación del señor asesor, la señora Presidenta propuso luego de ceder el uso de la palabra a los congresistas Moyano Delgado y Morales Mansilla, dos posibilidades, siendo ellas que el artículo 70° pase a la



Ley de Tributación Municipal o en todo caso que quedara de la siguiente manera:

Artículo 70°.- Sistema Tributario Municipal  
El Sistema Tributario Municipal se rige por la ley especial y el Código Tributario, en la parte pertinente.

Una vez leído fue sometido al voto, siendo aprobado por unanimidad. Acto seguido, el señor asesor hizo referencia al artículo 81°, el cual tiene que ver con las competencias en materia de tránsito, viabilidad y transporte público, siendo competencia exclusiva de las municipalidades provincial es la de normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre dentro de su jurisdicción. Indicó que la observación del Poder Ejecutivo es con referencia que la Dirección General de Transporte Acuático, la cual también es competente para normar y administrar las actividades fluviales y lacustres. A ello, el congresista Molina Almanza propuso se diga solamente “normar, regular y planificar el transporte”, siendo el caso que en el Perú no hay muchas municipalidades que tengan vías lacustres, con esta fórmula se estaría tratando de forma más amplia la regulación de transporte en las diversas zonas existentes en el Perú.

El congresista Morales Mansilla señaló que el tema estaba relacionado a que se realice una mejor redacción del artículo, a lo que la señora Presidenta le solicitó que le alcance su propuesta y se revise este artículo para la próxima sesión.

Luego de acordar revisar el artículo 81°, se continuó con el artículo 121°, el cual regula las relaciones de los gobiernos locales con las distintas instituciones del Estado, estando comprendidas dentro de esas relaciones aquellas con la Policía Nacional en lo referente a Seguridad ciudadana, encontrándose la policía Nacional sujeta a las directivas e instrucciones que le imparta la municipalidad. La observación del Poder Ejecutivo radica en que no es posible regular las funciones de la Policía Nacional a no ser por una Ley

Orgánica de la Policía Nacional, sin bien la Constitución señala que en materia de seguridad ciudadana la policía deberá cooperar con las municipalidades, según el Ministerio del Interior no debería dársele esa facultad a las municipalidades ya que eso rompería la jerarquía funcional. Asesoría aconsejó que se tuviera aceptada la observación formulada y por tanto se suprimiera de la redacción del artículo lo referente a que la policía esté sujeta a sus instrucciones y directivas, terminando así su exposición sobre el artículo en cuestión, seguidamente la señora Presidenta cedió el uso de la palabra a los señores congresistas los cuales manifestaron sus criterios referentes al artículo en discusión, indicando en gran parte que era aceptable la petición del Ministerio del Interior referente a que las municipalidades no podrían sancionar al personal perteneciente a la Policía Nacional. Se procedió así a dar lectura al artículo discutido.

Artículo 121°.- Relaciones de los Gobiernos Locales  
Las relaciones que mantienen las municipalidades con el gobierno nacional, gobiernos regionales y los poderes del Estado tienen por finalidad garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, la coordinación de las acciones de competencia de cada uno, así como el derecho de propuesta o petición de normas reglamentarias de alcance nacional.

Estas relaciones implican respeto mutuo y atención a las solicitudes que se formulen recíprocamente.

La Policía Nacional tiene la obligación de prestar el apoyo que requiera la autoridad municipal para hacer cumplir sus disposiciones. La Policía Nacional reserva un cuerpo especial y suficiente de miembros para el cumplimiento de esta disposición. El incumplimiento de esta disposición acarrea la aplicación de sanciones disciplinarias a que hubiera lugar, bajo responsabilidad funcional de quien dirige a la Policía Nacional en cada circunscripción.

Acto seguido, se sometió a votación aprobándose por unanimidad el artículo leído, continuando el debate con el artículo 144°, el cual tiene que ver con las municipalidades que se encuentran en zonas rurales. Se determinaron normas que permitan el desarrollo de dichas municipalidades, siendo una de

ellas aquella que determinaba que para efectos del Foncomun la asignación tenía carácter prioritario y compensatorio. Asesoría señaló además que los criterios de distribución se hacen por medio de decretos supremos emitidos por el Poder Ejecutivo, por lo que indican que no debería agregarse un criterio a los que ellos por la Ley de tributación están facultados a dar. Sin embargo asesoría planteó dentro de sus argumentos que los criterios que Foncomun usaba para la distribución de recursos, no había diferenciación entre rural y urbano, teniendo un nexo con lo relacionado con que las municipalidades rurales no tienen la posibilidad de captar recursos propios, por lo que debería tomarse en consideración el principio planteado en la Ley Orgánica. Una vez escuchados los argumentos de asesoría, los señores congresistas sostuvieron un pequeño debate, luego del cual la señora Presidenta propuso que se vote la insistencia del artículo tal y como se había planteado, siendo resultado de la votación su aprobación por unanimidad.

Acto seguido se pasó a revisar el artículo 159°, el cual tiene que ver con las competencias y funciones municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima, señalando entre ellas, en el numeral 5.3 en materia de salud, la posibilidad de controlar el abastecimiento y precios de los medicamentos genéricos. A ello el Ejecutivo señala que sería inconstitucional otorgar determinada función a las municipalidades, debido a que se estaría estableciendo un control de precios, señalando además que existe ya una autoridad nacional de salud que se encarga del control y supervisión de los medicamentos. Así mismo, con respecto al numeral 5.5, el cual menciona la función de las municipalidades de poder supervisar la acción de las entidades privadas que tienen servicio de asistencia y rehabilitación social a grupos en riesgo, señalando el Poder Ejecutivo que esta competencia es compartida y por lo que se debe hacer la coordinación con los órganos de gobierno competentes. Asesoría indicó que con respecto al numeral 5.3 se debería retirar, ello debido al tema de interpretación de que pueda generarse control de precios, en tanto que en referencia al numeral 5.5, sugirió se agregue “en coordinación con los órganos de gobierno competentes”, ello debido a que como se señaló la competencia es compartida.

La señora Presidenta cedió el uso de la palabra al congresista Morales Mansilla, quien manifestó que se debería especificar la redacción del artículo, debido a que dentro de la salud pública se encuentra comprendido lo relacionado a rellenos sanitarios, indicando que para los gobiernos municipales salud debe entenderse como limpieza pública, luego de ello, la señora Presidenta sometió a votación el artículo 159° con cargo a mejorar la redacción, siendo aprobado por unanimidad. Sin embargo luego el congresista Alcides Llique se abstuvo de la votación argumentando que no estaba de acuerdo con dejar a cargo la redacción el artículo.

Seguidamente se pasó a desarrollar las observaciones formuladas sobre el artículo 159°, el cual hace referencia al tema de seguridad ciudadana, específicamente las competencias y funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, estableciendo una composición que debería tener el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana en Lima, sin embargo asesoría indicó que en el Pleno del congreso se aprobó la Ley de Seguridad Ciudadana, la cual varía la composición de este sistema de seguridad ciudadana. Es por ello que, planteó que el artículo 159° se debería adecuar y establecer que en materia de seguridad ciudadana, las municipalidades tienen competencia en crear, normar, dirigir, controlar el sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana con arreglo a la ley de la materia, quedando el artículo de la siguiente manera:

Artículo 159°.- La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

8. En materia de seguridad ciudadana

Crear, normar, dirigir y controlar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana con arreglo a la ley de la materia

Sometido a votación el artículo, fue aprobado por unanimidad, seguidamente se discutió la Décimo Novena Disposición Complementaria, la cual tiene que

ver con la variación de los porcentajes de distribución del Foncomun. Señaló asesoría que los criterios de Foncomun deberían estar en la Ley de Foncomun y los criterios ya están regulados en la Ley de Tributación Municipal, recomendó así mismo que, en virtud del principio de subsidiaridad, el cual está señalado en el título preliminar de la ley, quien ejecuta la prestación es el gobierno local, siendo así la municipalidad distrital la que tiene la mayor carga, teniendo como consecuencia que el Foncomun sería más necesario a nivel distrital que provincial, siendo por ello que asesoría recomendó la supresión de este artículo.

Seguidamente la señora presidenta procedió a otorgar el uso de la palabra al congresista Morales Mansilla, quien manifestó que debía dejarse en 20% el porcentaje asignado a las municipalidades provinciales, a ello la señora Presidenta propuso la votación de las propuestas planteadas, la supresión del artículo como lo planteaba el Ejecutivo y la de mantenerse en 20% el porcentaje asignado, aprobándose por unanimidad la supresión del mismo.

No habiendo más temas a tratar, la señora Presidenta pasó a levantar la sesión. Forma parte de la presente acta la transcripción magnetofónica de la sesión.

ROSA FLORIAN CEDRON. Presidenta

PEDRO MORALES MANSILLA. Vicepresidente

ALCIDES LLIQUE VENTURA. Secretario

MARIO MOLINA ALMANZA. Miembro Titular

GILBERTO DIAZ PERALTA. Miembro Titular

ENITH CHUQUIVAL SAAVEDRA. Miembro Titular

EDGAR VILLANUEVA NUÑEZ. Miembro Titular

ARTURO VALDERRAMA CHÁVEZ. Miembro Titular

ROSA MARINA LEON FLORES. Miembro Titular

LUIS GASCO BRAVO. Miembro Titular

ARTURO MALDONADO REATEGUI. Miembro Titular

MARTHA MOYANO DELGADO. Miembro Titular

**Acta de Sesión Ordinaria del viernes 14 de marzo de 2003 de la Comisión de Gobiernos Locales.**

**Sesión Ordinaria viernes 14 de marzo de 2003**

**[Acta aprobada](#)**

---

Acta de Sesión  
**Comisión de Gobiernos Locales**  
**Viernes, 14 de marzo del 2003**  
**Décima Sesión Ordinaria**

En la ciudad de Lima, siendo las 10 horas del día 14 de marzo del 2003, en la Sala de Sesiones N° 4 "Sala Mariano Santos", se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobiernos Locales bajo la presidencia de la congresista Rosa Florián Cedrón con la asistencia de los señores congresistas Mario Molina Almanza, Edgar Villanueva Núñez, Arturo Maldonado Reátegui y Luis Gasco Bravo. Verificado el quórum reglamentario la señora Presidenta dio inicio a la Sesión de acuerdo a la agenda establecida.

Justificaron su inasistencia los señores congresistas Pedro Morales Mansilla, Alcides Llique Ventura, Enith Chuquival Saavedra, Arturo Valderrama Chávez y Martha Moyano Delgado.

**ORDEN DEL DIA**

La Presidenta señaló que en la sesión pasada prácticamente se terminó con el debate del documento de trabajo en el que asesoría recomendó la aceptación de algunas observaciones del Ejecutivo. Se planteó una nueva redacción de los artículos respectivos, sólo se quedaron pendientes dos artículos cuya redacción se encargó al congresista Pedro Morales, como son el artículo 81.º y el artículo 159.º.

La Presidenta solicitó al doctor Zambrano, que de lectura a los artículos que se van a tratar el día de hoy y la explicación correspondiente.

El asesor señaló que el artículo 81º fue observado por el Poder Ejecutivo, respecto a este artículo en el numeral 1.1, que establece como función exclusiva de la Municipalidad Provincial: "El normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre que dichas funciones también le competen a la Dirección General de Transporte Acuático". Por tanto, considera

necesario que debería indicarse expresamente estas competencias que corresponde a un sector.

Asesoría consideró que no debería aceptarse, sin embargo, luego de las conversaciones sostenidas con los asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Consejo Nacional de Descentralización, se ensayó una propuesta que es la que está contenida en la última línea y que establece lo que nosotros ya hemos comentado respecto a que estas funciones se hacen sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la ley de bases de descentralización. La señora Presidenta sometió a votación el artículo y fue aprobado por unanimidad.

El asesor procedió a dar lectura a las observaciones del Ejecutivo La primera observación no tiene identificación respecto a que artículo se refiere solamente hace una indicación en el sentido de distribución de funciones y competencias que se hace en la Ley. Otro tema que se ha puesto expresamente es la sujeción expresa de los gobiernos locales a toda la normatividad nacional. La Ley de Bases de la Descentralización establece lo que se repite acá, que el Tribunal Constitucional es el que resuelve todo conflicto de competencia en el ámbito provincial, en el ámbito regional, nacional y local o entre los gobiernos locales entre la provincial y la distrital La observación que figura en el numeral 3 también es de tipo genérico por cuanto el Ejecutivo tampoco señala qué artículos son los que observa.

Establece, sin embargo, en un comentario genérico que no se está incorporando una tipología adecuada de las municipalidades lo que busca es que se incrementen una mayor cantidad de tipologías, tipos de municipalidades. La que figura con el numeral 4 también es una observación del Ejecutivo de carácter genérico. Esta referido a la participación ciudadana que se está proponiendo en la norma es demasiado limitado. El asesor señala que se fundamenta en el artículo 197° de la Constitución la cual dispone que las municipalidades promueve, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local; pero además, existen otras formas de participación,



señaladas en otras normas como en la Ley Marco de la Modernización del Estado, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. De acuerdo al congresista Gasco Bravo considera que esta observación le corresponde la no aceptación. Se somete a votación el artículo 97° que fue aprobado por unanimidad. En el numeral 5 aparece una observación al artículo 9.°, sobre las atribuciones del Concejo Municipal. El artículo 9.° establece que es competencia del Concejo municipal aprobar el plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial, y dice que este Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial tiene que identificar las áreas urbanas, las áreas de expansión urbana, las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas, las áreas de expansión agrícola y las áreas de conservación ambiental.

El tema viene por el último punto, por las áreas de conservación ambiental. Lo que ocurre, señala el Ejecutivo, dice que no se pueden identificar las áreas de conservación ambiental porque tiene un procedimiento especial para declararse las áreas de conservación ambiental. De acuerdo a la intervención del congresista Mario Molina Almanza señala que debe de cambiarse el término de áreas de expansión agrícola, por áreas de expansión urbana; porque no hay áreas de expansión agrícola. La Presidenta somete a votación el artículo 9° y el 79° que es lo mismo en realidad. Y con la apreciación que hizo el congresista Mario Molina se sometió a votación y fue aprobado por unanimidad. El Ejecutivo en el numeral 6 observa los artículos 9° y 35° de la Ley tiene que ver con la actividad empresarial municipal. Según el criterio del Ejecutivo considera que las empresas municipales no se pueden crear por ordenanza municipal sino por Ley, el asesor considera que se debe mantener el particular, el congresista Mario Molina Almanza considera que hay una mala interpretación en el rol subsidiario del Estado, se tendrían que dictar tantas leyes como municipalidades existen en el país. La Presidenta sometió a votación el artículo 9° y 35° y fue aprobado por unanimidad.

Con el numeral 7 aparecen los comentarios a una observación al artículo 19.° de la autógrafa de ley que está vinculado al artículo 46.°. Establece, el Poder Ejecutivo, que estos artículos que tienen por efecto normar lo que son las

notificaciones y sujetarla —salvo en el caso de excepciones previstas en esta misma ley— a la Ley de Procedimiento Administrativo General y en los casos de materia tributaria a las normas del Código Tributario; establece que solamente debería limitarse a señalar que, solamente, las notificaciones se pueden hacer en virtud a lo que establece la Ley de Procedimiento General y no cabe ninguna otra excepción porque establece que esto va uniformizar el criterio entre todas las otras normas, entre todas las otras instituciones. Sin embargo, no es tan cierto que solamente la Ley de Procedimiento Administrativo General se aplique para los términos de notificación. Se aplica en casos especiales por lo cual asesoría considera que se debe insistir con el tema porque son sólo dos casos especiales y en el resto, el artículo se sujeta estrictamente a la Ley de Procedimiento Administrativo General, y en lo que es materia tributaria las notificaciones se sujetan a lo que señala el Código Tributario. Por lo tanto, el congresista Gasco Bravo recomendó la no aceptación de la observación. Acto seguido la Presidenta sometió a votación la insistencia de los artículos 19°, 46°, 47° y 50°. Fue aprobado por unanimidad.

El asesor procedió a dar lectura al numeral 8 que tiene que ver con una observación formulada al artículo 69.º de la autógrafa. El artículo 69.º establece cuáles son las rentas municipales y dentro de éstas incorpora o mejor dicho reincorpora, recupera una renta que fue municipal históricamente y que posteriormente fuera retirada del concepto de renta municipal, que son los derechos por extracción de materiales de construcción.

Plantea el Ejecutivo que esa función, indirectamente, podría traer problemas con los derechos mineros, las concesiones mineras y malentendiendo de lo qué se trata este concepto de materiales de construcción con lo que es actividad minera, propiamente dicha.

Luego de la participación de los miembros de la Comisión, la Presidenta sometió a votación la insistencia del artículo y la aclaración del concepto de material de construcción. Fue aprobado por unanimidad.

Con respecto al numeral 9) aparece una observación que formula el Poder Ejecutivo al artículo 69.º, también sobre rentas municipales. Establece, el

artículo 69.º, que los gobiernos locales pueden celebrar, como corresponde, operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios. Señala el Ejecutivo que acá se han olvidado de poner que esas operaciones de crédito cuando son internacionales requieren de aval del Estado, ésa es la observación. Per el asesor señala que esta observación ya se encuentra regulado en otro artículo concordante. Asimismo, el artículo 24.º, en el numeral 9), que son las atribuciones del Concejo establece lo mismo, que el concejo puede aprobar esa propuesta de crédito que formula el alcalde de endeudamiento externo o interno con arreglo a ley. Es decir, con arreglo a ley, Ley de Endeudamiento. Cuando es endeudamiento internacional se requiere aval del Estado. El congresista Arturo Maldonado señaló que pareciera que lo que ha traído a confusión es cuando en el párrafo correspondiente se manifiesta "sin requerir más autorización legal", pareciera que esto es lo que ha traído a confusión. Yo no sé, quisiera hacer la pregunta, si uno retira este párrafo que menciona "sin requerir más autorización legal". Que daría con el mismo sentido y ya no hubiera, aparentemente, un conflicto en que te autoriza de acuerdo a ley, más abajo te dicen "sin autorización legal". Porque lo que se quería decir era "del concejo", pero si uno quita sigue con la aprobación de la mayoría del número legal de los señores del concejo municipal y creo que quedaría con la misma finalidad de la que fue creado este artículo. La Presidenta sometió a votación el artículo 69º con la modificación del congresista Maldonado. Fue aprobado por unanimidad. El numeral 10) es una observación que hace referencia al artículo 75º establece entre otras la facultad de otorgar licencias de las municipalidades, tanto el artículo 75º como el 79º se dejó pendiente para ser tratado en la próxima sesión. Asesoría Con el numeral 11) aparece una observación al artículo 80.º. El artículo 80.º se refiere a las competencias que en materia de saneamiento, salubridad y salud tienen las municipalidades; y precisan específicamente el caso de la regulación que existe en final de desechos sólidos, líquidos, vertimientos industriales y regulación de gases, que establecen tienen regulaciones de tipo sectorial que existen. En ese sentido asesoría consideró que no es dable, no es exacto indicar que podría haber algún problema de cruce de competencia o que esta norma estaría derogando alguna norma sobre desechos sólidos, más aun

cuando adicionalmente la ley establece expresamente que se sujeta inclusive a las normas técnicas sobre la materia en lo que es emisión de gases. Y la regulación que correspondería acá solamente es del ámbito local, no de otro ámbito. Por lo cual, recomendó la insistencia En el numeral 12) aparece una observación al artículo 94.º de la ley que regula lo que es la expropiación y que la sujeta a la legislación nacional porque existe una ley de expropiaciones. asesoría, luego de las reuniones sostenidas con el CND, así como con la Presidencia del Consejo de Ministros, se ha acordado, a nivel de asesoría, plantear a la Comisión estas dos modificaciones al artículo 94.º y al artículo 95.º, estableciéndose ya que lo que se apruebe en el concejo es el requerimiento de expropiación que va a seguir un trámite regular de acuerdo a la ley de expropiaciones en ambos casos, acordar la expropiación, el concejo provincial, se remite el Poder Ejecutivo para que proponga la Ley de Expropiación que corresponda. Con respecto al numeral 13) hay un error el artículo 125.º establece cuál es el procedimiento que se debe seguir en el caso de conflictos de competencia, conflictos de las municipalidades y lo que hace la Ley de Municipalidades es recoger lo que ya establece la Ley de Bases de Descentralización y que establece que quien resuelve los casos de conflictos entre las municipalidades o entre las municipalidades y el gobierno regional o gobierno nacional o nacional o a la inversa, es el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, lo que ellos plantean que además debe tenerse en cuenta las instancias administrativas. La Presidenta sometió a votación los siguientes artículos: 80º, 94º, 95º y 125º los cuales fueron aprobados por unanimidad.

Siendo las doce horas la Presidenta dio por concluida la sesión.

Forma parte de la presente acta la transcripción magnetofónica de la sesión.

Lima, 14 de marzo de 2003.

ROSA FLORIAN CEDRON. Presidenta.

PEDRO MORALES MANSILLA. Vicepresidente.

ALCIDES LLIQUE VENTURA. Secretario

MARIO MOLINA ALMANZA. Miembro Titular.

GILBERTO DIAZ PERALTA. Miembro titular.

ENITH CHUQUIVAL SAAVEDRA. Miembro Titular.

EDGAR VILLANUEVA NUÑEZ. Miembro Titular.

ARTURO VALDERRAMA CHAVEZ. Miembro Titular.

ROSA MARINA LEON FLORES. Miembro Titular.

LUIS GASCO BRAVO. Miembro Titular.

ARTURO MALDONADO REATEGUI. Miembro Titular.

MARTHA MOYANO DELGADO. Miembro Titular.